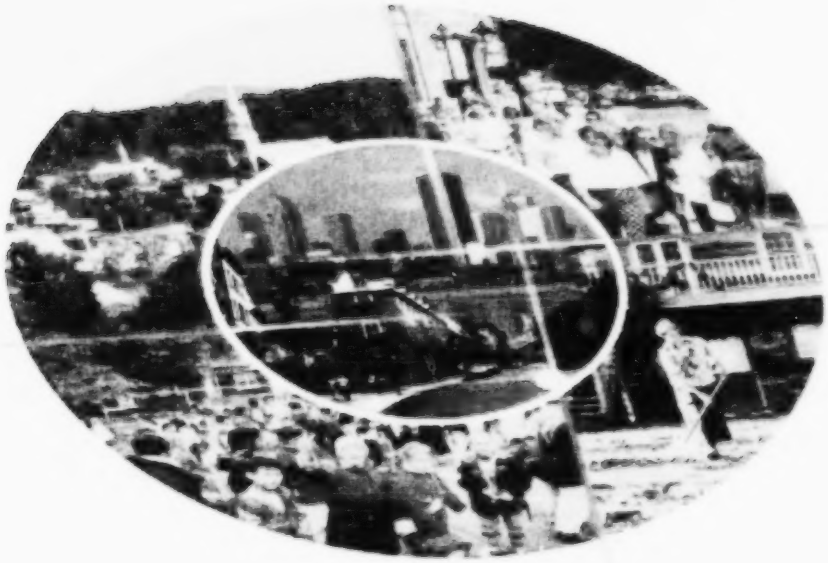
PACTE 2000

RAPPORT DE LA COMMISSION NATIONALE SUR LES FINANCES ET LA FISCALITÉ LOCALES

Québec



PACTE 2000

RAPPORT ABRÉGÉ DE LA COMMISSION NATIONALE SUR LES FINANCES ET LA FISCALITÉ LOCALES

Québec

Mise en pages et conception graphique : MIP Communication graphique
Photogravure : Caractéra
Impression : Imprimeries Transcontinental, division Litho-Acme Prescom

Réalisation du cédérom et du site Internet: Bienvenue Welcome design multimédia

Date de parution : avril 1999
Cette publication est aussi disponible en version complète, en vente aux Publications du Québec, ainsi qu'en version anglaise sous le titre : *Pact 2000*

Vente et distribution : de la version complète
Les Publications du Québec
Case postale 1005
Québec (Québec)
G1K 7B5
Téléphone :(418) 643-5150,sans frais :1 800 463-2100
Télécopieur :(418) 643-6177,sans frais :1 800 561-3479
Internet : http//doc.gouv.qc.ca

Dépôt légal
Bibliothèque nationale du Québec, 1999
Bibliothèque nationale du Canada,1999
ISBN 2-550-34409-X

© Gouvernement du Québec

2007-00926

Québec, le 31 mars 1999

Monsieur Michel Noel de Tilly
Secretaire general du Conseil executif
Ministere du Conseil executif
885, Grande Allée Est - 2e etage
Québec (Québec) G1A 1A2

Monsieur le Secretaire general,

Conformement au mandat confie par le décret 574-98 en date du 29 avril 1998, ordonné sur la recommandation du ministre des Affaires municipales, la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales soumet respectueusement au gouvernement du Québec son rapport intitulé : Pacte 2000.

Le rapport est adopte unanimement par tous les membres de la Commission, en espérant qu'il soit une contribution utile à la revision de la fiscalité locale et à l'etablissement d'un nouveau pacte avec l'ensemble du secteur local.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Secrétaire général, l'expression de notre considération distinguée.

Denis Bédard
Denis Bédard, président

Jean-Pierre Collin, vice-président

Adèle Belanger
Adèle Belanger

Diane Bélanger
Diane Bélanger

Yvon Cyrenne
Yvon Cyrenne

Jean Lajoie
Jean Lajoie

Roch Letourneau

Wilson O'Shaughnessy

Louise Tremblay
Louise Tremblay

Signé en présence de la Secrétaire de la Commission

Suzanne Levesque

TABLE DES MATIÈRES

Chapitre 1
ORIGINE ET PORTÉE DU MANDAT DE LA COMMISSION 1

Chapitre 2
DESCRIPTION DE L'ORGANISATION ET
DU FINANCEMENT DU SECTEUR LOCAL 3

2.1 Les organismes du secteur municipal 3
2.1.1 L'organisation municipale 3
2.1.2 Les sources de revenus municipaux 4
2.2 Les commissions scolaires 5
2.3 L'assiette de l'impôt foncier 5
2.3.1 La confection du rôle d'évaluation foncière 5
2.3.2 Les exemptions de taxes foncières 6

Chapitre 3
L'ÉVOLUTION DE LA SITUATION BUDGÉTAIRE
ET FINANCIÈRE DU SECTEUR LOCAL 7

3.1 L'évolution des revenus municipaux 7
3.2 L'évolution des dépenses municipales 8
3.3 L'évolution des indicateurs financiers municipaux 9
3.4 La situation budgétaire des municipalités selon la taille de la population 10
3.5 La situation budgétaire des grandes villes 10
3.6 La situation de la Ville de Montréal 12
3.7 L'évolution des revenus et des dépenses des commissions scolaires 13
3.8 Le fardeau fiscal global du secteur local 14
3.9 Conclusion 15

Chapitre 4
LE RÉGIME DE FINANCEMENT LOCAL 17

4.1 Principes et objectifs d'un régime de financement local 17
4.1.1 Les principes de la réforme de 1980 17
4.1.2 La nécessité d'un nouveau pacte fiscal 18

4.1.3 La pertinence des principes de 1980 19
4.1.3.1 Autonomie locale 19
4.1.3.2 Équité 19
4.1.3.3 Neutralité 19
4.1.3.4 Simplicité administrative 20
4.1.4 Principes et objectifs d'un pacte fiscal pour les années 2000 20
4.2 La tarification 21
4.2.1 La tarification à l'usager et la pseudo-tarification 21
4.2.2 L'utilisation de la tarification 21
4.2.3 La nature des biens tarifables 21
4.2.4 La façon efficiente de tarifer 22
4.2.5 Les obstacles à une tarification efficiente 22
4.2.6 Les exemples de la cueillette des ordures et de la tarification de l'eau potable au compteur 23
4.2.7 Les possibilités de tarification par fonction 23
4.2.8 La tarification comme mode de financement local 25
4.3 L'impôt foncier comme mode privilégié de financement local 25
4.3.1 L'impôt foncier : nature, incidence et problématique 25
4.3.1.1 L'impôt foncier : un impôt général sur la valeur foncière 25
4.3.1.2 L'impôt foncier : ses caractéristiques et ses incidences 26
4.3.1.3 L'impôt foncier : la problématique des dernières années 27
4.3.2 Options et recommandations quant au mode de financement local 28
4.3.2.1 La taxation selon le bénéfice reçu 28
4.3.2.2 Un mode de financement de nature générale 29
4.3.2.3 Les transferts de fardeau fiscal et les taux de taxation distincts 29
4.3.2.4 La taxation distincte du sol et du bâtiment et l'incidence de l'impôt foncier sur le développement immobilier 31
4.3.2.5 La taxe d'affaires 33
4.3.3 L'évaluation foncière 33
4.3.3.1 L'ambiguïté et la complexité des règles d'évaluation 33
4.3.3.2 La qualité du processus d'évaluation 34
4.3.3.3 La périodicité des rôles 35
4.3.4 La gestion de l'impôt foncier 37
4.4 Les exemptions de taxes foncières et les régimes fiscaux particuliers 38
4.4.1 Les immeubles et équipements non portés au rôle 38
4.4.2 Les immeubles portés au rôle mais exemptés de taxes foncières 38
4.4.2.1 Les organismes culturels et les organismes propriétaires de milieux naturels protégés 38
4.4.2.2 Le traitement général des communautés religieuses et des organismes à but non lucratif 39
4.4.2.3 Les compensations pour services municipaux 40
4.4.3 Les régimes fiscaux particuliers 40
4.4.3.1 Les presbytères n'appartenant pas à une Église 40
4.4.3.2 Les terrains de golf publics 40
4.4.3.3 Les exploitations forestières 41
4.4.3.4 Les exploitations agricoles 41
4.4.3.5 Les parcs de maisons mobiles 41

4.4.4 Les exemptions à la taxe d'affaires 42
4.4.5 Les exemptions fiscales visant à attirer des entreprises 42

4.5 Les compensations gouvernementales tenant lieu de taxes 42
4.5.1 L'ampleur et la répartition intermunicipale du « manque à gagner » attribuable aux exemptions de taxes des gouvernements 43
4.5.2 Les gouvernements sont-ils des contribuables ? 43
4.5.3 La compensation du coût des services municipaux et les effets de redistribution 43
4.5.4 La base de compensation 46
4.5.5 Les catégories d'immeubles des réseaux publics et les taux distincts de compensation 46
4.5.6 Le choix des taux de compensation 47
4.5.7 L'assujettissement des municipalités à la TVQ 48

4.6 Les compensations tenant lieu de taxes foncières sur les immeubles des réseaux de télécommunications, de gaz et d'électricité (TGE) 48
4.6.1 L'assiette et les taux de la TGE 49
4.6.2 Les frais de perception et de distribution de la TGE 49
4.6.3 L'utilisation des recettes de la TGE à diverses fins 49
4.6.3.1 Le programme de péréquation municipale 50
4.6.3.2 La neutralité financière lors d'une fusion de municipalités 50
4.6.3.3 L'aide aux MRC 50
4.6.3.4 L'aide aux villes centrales des RMR 51
4.6.4 La téléphonie sans fil 51
4.6.5 Les critères de répartition des recettes nettes de la TGE 51

4.7 Les droits sur les mutations immobilières 52
4.7.1 Les problèmes reliés aux droits sur les mutations immobilières 53
4.7.2 La solution : un changement de la base d'imposition des droits 53

4.8 Le programme de péréquation municipale 54
4.8.1 La pertinence de la péréquation municipale 54
4.8.2 Les sommes consacrées au programme 54
4.8.3 La formule de péréquation : conséquences et correctifs 54
4.8.3.1 Description de la formule 54
4.8.3.2 Conséquences et correctifs 56
4.8.3.3 L'incidence des modifications proposées 57

Chapitre 5
RESPONSABILITÉS ET ORGANISATION DU SECTEUR PUBLIC LOCAL : LA PROBLÉMATIQUE 59

5.1 La problématique du secteur scolaire 59
5.1.1 Les commissions scolaires et la démocratie locale 59
5.1.2 Le financement des activités de base 59
5.1.3 La marge de manœuvre pour besoins locaux 60
5.1.4 L'encadrement rigide de l'organisation du travail 60
5.1.5 Le transport et les équipements scolaires 60

5.2 La problématique générale du monde municipal 61
5.2.1 La multiplicité des intervenants 61
5.2.2 Un découpage du territoire variable et parfois inefficace 61

5.2.3 Une absence de vision d'ensemble et une concurrence stérile 62
5.2.4 Le difficile exercice de la démocratie locale 62
5.2.5 Les inefficiences dans l'organisation du monde municipal et leurs coûts pour le citoyen 62
5.2.6 Les limites de la structure de financement 62
5.2.7 L'existence de disparités fiscales 62
5.3 Les solutions apportées par le monde municipal 63
5.3.1 Les limites de la collaboration intermunicipale 63
5.3.2 Les limites des instances supramunicipales 63
5.4 La problématique particulière du milieu rural 63
5.5 La problématique particulière des agglomérations urbaines 64
5.5.1 Le morcellement du territoire et l'absence d'une vision commune 64
5.5.2 La concurrence intermunicipale stérile 64
5.5.3 Les effets de débordement 64
5.5.3.1 Le navettage 65
5.5.3.2 Les équipements à vocation supramunicipale 66
5.5.3.3 Les responsabilités sociales et économiques des villes centrales 66
5.5.4 Une planification et une gestion déficientes de l'espace urbain 66
5.5.5 Les disparités fiscales intermunicipales 66
5.6 La problématique de la région métropolitaine de Montréal 67
5.6.1 Fragmentation et absence d'une vision commune 67
5.6.2 Les effets de débordement et leurs conséquences sur Montréal 67
5.6.2.1 Une différence dans les choix de services exercés par les citoyens 68
5.6.2.2 L'âge et la désuétude du milieu bâti 68
5.6.2.3 La présence de nombreux équipements régionaux et nationaux 68
5.6.2.4 La tenue d'événements à caractère régional ou national 68
5.6.2.5 Les responsabilités sociales assumées par Montréal 68
5.6.2.6 Les responsabilités de Montréal en matière de développement économique 68
5.6.2.7 Des problèmes de gestion plus accentués à Montréal 68
5.6.3 La situation de la Communauté urbaine de Montréal 69
5.6.4 Une métropole sans gouverne ? 69
5.7 La problématique de la région de la capitale 69
5.7.1 L'absence d'une vision commune 69
5.7.2 Le rôle de ville centrale joué par Québec 70
5.7.3 Le statut de capitale 70
5.8 La problématique du partage des responsabilités entre les instances locales et le gouvernement 70
5.8.1 Le Québec, un État trop centralisé 70
5.8.2 Les contraintes à la décentralisation 71
5.8.2.1 La fragmentation territoriale et fonctionnelle 71
5.8.2.2 La configuration inadéquate du palier supralocal multifonctionnel 71
5.8.2.3 L'étendue du territoire et la faible densité de la population dans le milieu rural 71
5.8.2.4 La rémunération plus élevée dans les municipalités que dans les secteurs public et parapublic et le cadre légal peu favorable à un resserrement des coûts et à une réorganisation du travail 71
5.9 Pour une solution à la problématique du secteur local 71
5.9.1 Les objectifs d'une réforme du secteur public local 71

5.9.1.1 La revitalisation de la démocratie locale 71
5.9.1.2 L'établissement de visions stratégiques régionales 72
5.9.1.3 La fourniture de services de qualité et adaptés aux besoins 72
5.9.1.4 La fourniture de services au moindre coût 72
5.9.1.5 La répartition équitable des coûts des services 72
5.9.2 Les axes d'une réforme du secteur public local 72
5.9.2.1 La responsabilité de la détermination des activités et le cadre institutionnel 72
5.9.2.2 La responsabilité de la gestion des activités 73
5.9.2.3 La responsabilité et les modes de financement 74
5.9.2.4 La complexité des situations réelles 74
5.9.3 La correspondance entre les objectifs et les axes de la réforme 74
5.9.4 Un rééquilibrage du financement : la première étape d'une réforme structurelle 76

Chapitre 6
LE RÉÉQUILIBRAGE DU FINANCEMENT DU SECTEUR LOCAL 77

6.1 Le rééquilibrage du financement dans le secteur scolaire 77
6.1.1 Le financement des activités de base 77
6.1.2 La marge de manœuvre pour les besoins locaux 78
6.1.3 Les ajustements au mode de financement actuel 78
6.1.3.1 L'impôt foncier scolaire non résidentiel 78
6.1.3.2 Le gel des rôles sur le territoire de la Communauté urbaine de Montréal 78
6.1.3.3 Les contestations d'évaluation 79
6.1.3.4 Les taxes de secteur 79

6.2 Le règlement de la contribution des municipalités au Fonds spécial de financement des activités locales 79

6.3 Le rééquilibrage du financement dans le secteur municipal 84
6.3.1 La diversification des revenus 84
6.3.1.1 Le partage des recettes de la taxe de vente du Québec 84
6.3.1.2 Le partage des redevances sur les ressources naturelles 85
6.3.2 L'aménagement du territoire et les redevances de développement 85
6.3.2.1 Les solutions institutionnelles 85
6.3.2.2 Une solution de nature financière : les redevances de développement 86
6.3.3 La revitalisation des vieux quartiers 87
6.3.4 La fiscalité d'agglomération 87
6.3.4.1 Le partage régional de la croissance de l'assiette fiscale (*Tax Base Sharing*) 87
6.3.4.2 Le partage des coûts de responsabilités à caractère supralocal 89
6.3.4.3 Les effets cumulatifs sur les agglomérations urbaines 91
6.3.5 Le cas particulier des agglomérations de Montréal et de Québec 91
6.3.5.1 Les équipements nationaux 91
6.3.5.2 Les responsabilités sociales particulières 91
6.3.5.3 Les services policiers spécialisés 91
6.3.5.4 Le transport en commun dans la région de Montréal 92

6.4 Les incidences financières de l'étape du rééquilibrage 93
6.4.1 Incidences par palier 93
6.4.2 Incidences intermunicipales par taille de population 94
6.4.3 Incidences sur la Ville de Montréal 96

Chapitre 7
LA RÉFORME GLOBALE DU SECTEUR PUBLIC LOCAL 97

7.1 La refonte des structures locales 97
7.1.1 Refonte des structures municipales pour le territoire en général 97
7.1.2 Refonte des structures municipales concernant les agglomérations majeures autres que Québec et Montréal 99
7.1.3 Refonte des structures municipales pour les agglomérations de Québec et de Montréal 100
7.1.4 Les autres organismes locaux à vocation supralocale 102

7.2 Le partage des responsabilités 103
7.2.1 Sécurité publique 103
7.2.1.1 Police 103
7.2.1.2 Lutte contre les incendies 104
7.2.1.3 Sécurité civile 104
7.2.2 Transport 105
7.2.2.1 Voirie 105
7.2.2.2 Transport en commun 106
7.2.3 Services sociaux et de santé 106
7.2.3.1 Services sociaux et de santé relevant du MSSS 106
7.2.3.2 Transport ambulancier 107
7.2.3.3 Services d'emploi, de soutien du revenu et d'accueil aux immigrants 108
7.2.3.4 Logement social 108
7.2.4 Aménagement et gestion du territoire et urbanisme 109
7.2.5 Environnement et hygiène du milieu 110
7.2.6 Justice et registres publics 111
7.2.7 Gestion des revenus 112
7.2.8 Développement économique local 112
7.2.9 Culture et loisirs 113
7.2.10 Équipements à portée supralocale 114
7.2.11 Administration 115
7.2.12 Éducation primaire et secondaire publique 115
7.2.13 Incidence globale des réaménagements de responsabilités examinés et scénario recommandé 116

7.3 Le partage des sources de revenus 119

7.4 Les incidences sur le cadre institutionnel et le cadre de gestion 121

7.5 Les incidences financières globales 121

Section des cartes ..... C-1 à C-16

Chapitre 8
GESTION MUNICIPALE, COÛTS DE MAIN-D'ŒUVRE ET RELATIONS DE TRAVAIL 123

8.1 Les résultats de l'enquête sur les pratiques de gestion 123

8.2 Le financement des emprunts municipaux 124

8.3 Les coûts de main-d'œuvre et les relations de travail 125

Conclusion : Vers le pacte 2000 129

Le rapport en bref 131

ANNEXES

Annexe 1 : Dissidence exprimée par la commissaire Louise Trembla y à propos de certaines recommandations visant les commissions scolaires 147

Annexe 2 : Particuliers et organismes ayant déposé un mémoire 149

Annexe 3 : Bibliographie 153

Annexe 4 : Liste des abréviations 159

Annexe 5 : Liste des tableaux 163

Annexe 6 : Liste des cartes 165

Chapitre 1

ORIGINE ET PORTÉE DU MANDAT DE LA COMMISSION

La Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales a été créée le 29 avril 1998 par le décret 574-98 du gouvernement du Québec. Sa création découle de l'entente intervenue en octobre 1997 entre le gouvernement et l'Union des municipalités du Québec (UMQ) concernant le versement d'une contribution municipale à l'assainissement des finances publiques. L'entente prévoyait en effet la formation d'un groupe de travail, dont les recommandations serviraient à établir les bases d'un nouveau pacte fiscal devant s'appliquer à partir de l'exercice financier 2000 des municipalités.

Le mandat donné à la Commission consistait à examiner les sources de financement des instances locales, notamment le régime fiscal municipal, et à étudier plus spécifiquement les points suivants : les exemptions de taxes, les compensations tenant lieu de taxes, la diversification des sources de revenus municipaux, la fiscalité d'agglomération, les politiques de péréquation municipale et scolaire, ainsi que la décentralisation de responsabilités gouvernementales. Ce mandat touchait l'ensemble du secteur local, c'est-à-dire à la fois les municipalités locales, les municipalités régionales de comté, les communautés urbaines et les commissions scolaires. Dans l'exercice de son mandat, la Commission devait également tenir compte de la volonté gouvernementale d'assainir les finances publiques sans augmenter le fardeau fiscal global et prendre en considération la situation particulière de Montréal sur les plans fiscal et financier.

Pour remplir son mandat, la Commission a procédé à une consultation auprès des personnes et des organismes intéressés. Elle a reçu 118 mémoires et entendu en audience 100 intervenants. Pour compléter cette démarche, le secrétariat de la Commission a élaboré un programme de recherches visant à approfondir certains aspects plus complexes.

En étudiant les multiples enjeux soumis à son attention, la Commission s'est efforcée d'expliciter les principes sur lesquels doivent être fondés les choix qui seront faits et d'analyser les avantages et les inconvénients des différentes options possibles. Le présent résumé ne présente que les points essentiels de l'analyse de la Commission. Pour obtenir une explication plus détaillée des différentes questions, il faut consulter la version complète du rapport.

Chapitre 2

DESCRIPTION DE L'ORGANISATION ET DU FINANCEMENT DU SECTEUR LOCAL

Le présent chapitre décrit les deux grandes composantes du secteur local, à savoir les organismes municipaux et les commissions scolaires, en précisant leurs différentes sources de financement. Il explique également la manière dont est estimée l'assiette de l'impôt foncier, qui est la plus importante source de revenus autonomes du secteur local.

2.1 LES ORGANISMES DU SECTEUR MUNICIPAL

2.1.1 L'ORGANISATION MUNICIPALE

En vertu de la loi constitutionnelle de 1867, l'Assemblée nationale du Québec détient le pouvoir de légiférer en matière d'institutions municipales et de déterminer les pouvoirs qui leur sont délégués. Le régime municipal québécois repose principalement sur les deux lois maîtresses que sont le Code municipal du Québec et la Loi sur les cités et villes. Deux autres lois sont pertinentes pour le mandat de la Commission, à savoir, d'une part, la Loi sur la fiscalité municipale, qui établit les sources de financement des municipalités, et, d'autre part, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, qui constitue le cadre juridique des municipalités régionales de comté (MRC).

Outre le palier local, constitué de 1348 municipalités locales, le secteur municipal comporte un palier supramunicipal, qui comprend les trois communautés urbaines de Montréal (CUM), de Québec (CUQ) et de l'Outaouais (CUO) et 96 municipalités régionales de comté. Il existe également différents organismes paramunicipaux, offrant des services dans les domaines du transport et de l'habitation, ou gérant certains services de base, à une échelle municipale ou intermunicipale.

Les municipalités locales sont dirigées par des conseils élus au suffrage universel, tandis que les MRC et les communautés urbaines ont des conseils formés des maires et de conseillers des municipalités membres. Seules les municipalités locales ont un pouvoir de taxation, mais elles ont en conséquence la responsabilité de pourvoir aux besoins financiers des instances supramunicipales qu'elles contrôlent.

Sur le plan des services, les principales responsabilités des municipalités locales sont la sécurité publique, le transport urbain (y compris le transport en commun), l'hygiène du milieu,

l'urbanisme et la mise en valeur du territoire, ainsi que les loisirs et la culture. Au palier supramunicipal, les responsabilités propres aux MRC ont trait principalement à l'aménagement du territoire, à l'évaluation foncière et à la gestion des territoires non organisés. Les MRC peuvent aussi agir comme coopératives de services pour les municipalités locales ou exercer les compétences que celles-ci veulent leur déléguer. Quant aux trois communautés urbaines, elles ont des compétences communes liées à l'assainissement des eaux, à l'évaluation foncière, à la récupération et au recyclage des déchets, à la confection de schémas d'aménagement et au transport en commun. Chacune a aussi des responsabilités spécifiques, telles que la sécurité publique pour la CUM, la promotion touristique pour la CUQ et l'alimentation en eau potable pour la CUO.

Deux caractéristiques principales se dégagent du portrait de l'organisation municipale québécoise. Tout d'abord, 85 % des municipalités locales (1 145 sur 1 348), dans lesquelles vit 22 % de la population, ont moins de 5 000 habitants. Deuxièmement, les responsabilités exercées par les municipalités locales leur donnent une importance prépondérante dans l'administration locale. Ainsi, en 1997, elles ont perçu 89 % des recettes totales du secteur municipal, soit 8315 M $ sur 9 352 M $, et effectué 76 % des dépenses directes. En ajoutant à ces dernières les contributions qu'elles ont faites aux autres instances municipales, elles contrôlaient en fait 91 % des dépenses courantes totales, soit 8 247 M $ sur 9 026 M $.

2.1.2 LES SOURCES DE REVENUS MUNICIPAUX

Les revenus municipaux peuvent être regroupés en quatre catégories, soit les impôts, les compensations tenant lieu de taxes, les revenus de services et, enfin, les paiements de transfert en provenance du gouvernement. Les revenus de la catégorie « impôts » comprennent les impôts fonciers généraux et sectoriels, prélevés sur la valeur des immeubles, résidentiels aussi bien que non résidentiels, et les impôts spécifiques, qui visent uniquement ces derniers. Les impôts constituent la source de revenus la plus importante; ils représentaient, en 1997, 5 101 M $, soit 52,6 % du total des revenus municipaux consolidés.

Il existe deux catégories principales de compensations tenant lieu de taxes. La première a trait à certains immeubles non portés au rôle, les plus importants étant ceux des réseaux de télécommunications, de gaz et d'électricité, qui donnent lieu à une compensation appelée taxe TGE. En 1997, les recettes de cette dernière étaient, abstraction faite de la péréquation qu'elle sert à financer, de 354,6 M $, soit 3,7 % des recettes totales. La seconde catégorie de compensations provient du gouvernement fédéral et du gouvernement du Québec, qui versent aux municipalités des compensations tenant lieu de taxes sur leurs propres immeubles ou sur ceux de leurs mandataires, en l'occurrence les réseaux de l'éducation, de la santé et des services sociaux dans le cas du gouvernement du Québec. En 1997, le gouvernement fédéral a versé à ce titre environ 104 M $ et le gouvernement du Québec, 311 M $, pour un total de 415 M $, ou 4,2 % des recettes totales.

La troisième catégorie de revenus regroupe tous les revenus de services, qui proviennent de quatre sources : les taxes de services proprement dites, les droits et prélèvements, la vente de biens et services et, enfin, la tarification du transport en commun. Le rendement de ces différentes sources fut de 2 642 M $ en 1997, dont 1 105 M $ uniquement pour les taxes de services.

Ces trois premières catégories de revenus constituent les revenus autonomes des municipalités : ceux-ci totalisaient 8 535 M $ en 1997, ou 87,9 % du total des revenus consolidés. La

quatrième et dernière catégorie est constituée de tous les transferts du gouvernement du Québec, versés soit à titre de paiements inconditionnels, dont la péréquation (35 M $), soit à titre de subventions conditionnelles aux fonds d'administration, aux fonds d'immobilisations et aux organismes de transport en commun. L'ensemble de ces transferts représentait 1 172 M $ en 1997, ou 12,1 % des recettes consolidées du secteur municipal.

2.2 LES COMMISSIONS SCOLAIRES

À la suite de la dernière restructuration, entrée en vigueur en juillet 1998, il existe maintenant au Québec 72 commissions scolaires, dont 60 francophones, neuf anglophones et trois à statut particulier (commissions nordiques). Chacune est dirigée par un conseil de commissaires élu au suffrage universel et a la responsabilité d'offrir l'éducation préscolaire et l'enseignement primaire et secondaire public. Les dépenses totales des commissions scolaires étaient de 7,1 milliards de dollars pour l'année scolaire 1997-1998, dont 6,6 milliards de dépenses courantes. Leur financement provient de trois sources :

- l'impôt foncier scolaire : 974 M $ en 1997-1998, ou 14,8 % des revenus totaux ;
- les subventions gouvernementales : 5 137 M $, ou 78,2 % des revenus totaux ;
- la tarification, la vente de services et les autres revenus : 461,3 M $, ou 7,0 % des revenus totaux.

Les principales subventions gouvernementales sont la subvention générale de fonctionnement, de 3 941 M $ en 1997-1998, la subvention de péréquation, visant à assurer que toutes les commissions scolaires disposent, à clientèles comparables, du même niveau de revenus autonomes et qui s'élevait à 410 M $ cette même année, et la subvention pour le transport scolaire, de 406 M $.

2.3 L'ASSIETTE DE L'IMPÔT FONCIER

2.3.1 LA CONFECTION DU RÔLE D'ÉVALUATION FONCIÈRE

L'impôt foncier, qui représente la part prédominante des revenus autonomes des municipalités et des commissions scolaires, est basé sur la valeur estimée des immeubles. La liste des valeurs estimées est appelée le rôle d'évaluation foncière. Sa confection est une responsabilité locale, assumée par les municipalités locales, par les municipalités régionales de comté ou par les communautés urbaines. En règle générale, tous les immeubles situés sur le territoire d'une municipalité sont portés au rôle d'évaluation sur la base de leur valeur réelle, telle qu'elle s'établissait selon les conditions du marché qui prévalaient 18 mois avant l'entrée en vigueur du rôle. Les techniques utilisées pour établir cette valeur sont celles de la parité, du revenu et du coût.

Pour garantir la plus grande équité horizontale possible entre les contribuables, le rôle doit être tenu à jour pour incorporer les changements de statut légal ou de valeur foncière découlant

de divers événements, tels que des modifications aux immeubles existants. De plus, l'équilibre entre les valeurs déjà portées au rôle doit être revu périodiquement, pour tenir compte de l'évolution de la valeur réelle, qui peut être différente selon les endroits, les catégories d'immeubles ou les propriétés prises individuellement. Le processus de révision des rôles constitue ce qu'il est convenu d'appeler l'équilibration et se fait en appliquant des facteurs de redressement aux parties du rôle qui ont connu des ventes nombreuses et homogènes, et en procédant à une nouvelle évaluation pour le reste.

Depuis 1988, les organismes municipaux responsables de l'évaluation doivent, tous les trois ans, déposer un rôle pour chaque municipalité relevant de leur compétence. Ce rôle doit obligatoirement avoir fait l'objet d'une équilibration, sauf dans le cas des municipalités de moins de 5 000 habitants, pour lesquelles l'équilibration n'est obligatoire qu'aux six ans. Cependant, en décembre 1996, le gouvernement a modifié, pour les villes de la Communauté urbaine de Montréal, le calendrier de dépôt des rôles et, dans certains cas, leur durée d'application. En juin 1998, il a permis un gel des rôles sur le territoire de la CUM, de sorte que les rôles en vigueur depuis le 1er janvier 1995 le demeureront jusqu'à la fin de 1999.

La proportion médiane est constituée par la donnée médiane d'une distribution de proportions individuelles mettant en relation l'évaluation des propriétés ayant fait l'objet d'une transaction et leur prix de vente. Son inverse, le facteur comparatif, est utilisé annuellement, entre les dépôts de rôles, pour uniformiser les évaluations, c'est-à-dire les ramener à leur pleine valeur réelle, de façon à ce qu'elles soient comparables entre municipalités.

Outre le rôle d'évaluation foncière, il peut y avoir un rôle de la valeur locative, qui sert à imposer la taxe d'affaires. Tous les lieux d'affaires situés sur le territoire d'une municipalité qui désire imposer une telle taxe sont inscrits au rôle de la valeur locative. Chaque inscription est faite au nom de l'occupant du local, qui est directement responsable du paiement de la taxe.

2.3.2 LES EXEMPTIONS DE TAXES FONCIÈRES

Il existe un certain nombre d'exemptions de taxes foncières, municipales et scolaires, qui peuvent être regroupées en trois catégories :

- les immeubles et équipements non portés au rôle : il s'agit principalement des infrastructures publiques et des équipements industriels reliés à la production ;
- les immeubles portés au rôle, mais qui sont exemptés : cette catégorie regroupe les immeubles gouvernementaux, les immeubles des corporations religieuses, de même que ceux de certains organismes municipaux et des organismes à but non lucratif reconnus par la Commission municipale du Québec ;
- les immeubles imposables, mais soumis à un régime fiscal particulier : cette catégorie comprend les immeubles des réseaux de télécommunications, de gaz et d'électricité (TGE), les raffineries, les entreprises de chemin de fer, les exploitations agricoles et forestières, les réserves écologiques et les terrains de golf ouverts au public.

Chapitre 3

L'ÉVOLUTION DE LA SITUATION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE DU SECTEUR LOCAL

L'analyse présentée dans ce chapitre porte sur la période de 1982 à 1997. Au début de cette période, le secteur local a pu bénéficier de plusieurs années de croissance économique, mais a dû, par la suite, composer avec une conjoncture plus difficile et absorber l'effet des mesures prises par le gouvernement pour assainir les finances publiques. L'analyse, qui tient compte de ce contexte, porte successivement sur l'évolution des revenus et des dépenses du secteur municipal et du secteur scolaire. À l'intérieur du secteur municipal, une attention spéciale a été portée à la situation de Montréal et des plus grandes villes.

3.1 L'ÉVOLUTION DES REVENUS MUNICIPAUX

En 1982, les revenus consolidés du secteur municipal étaient de 4 677 M $. Quinze années plus tard, ils avaient atteint 9 707 M $, ce qui correspond à un taux annuel de croissance de 5 %. Toutefois, le rythme de la croissance a varié selon les sources de revenus et selon les sous-périodes. Comme le montre le tableau 3-A, les impôts et les revenus de services ont augmenté respectivement de 5,2 et 5,7 % par an, tandis que les compensations tenant lieu de taxes et les transferts du gouvernement ont progressé plus lentement, soit respectivement de 3,9 et 3,7 % par an.

Tableau 3-A

Évolution des revenus municipaux consolidés et taux de croissance annuels de 1982 à 1997 (données préliminaires pour 1997)

	REVENUS NOMINAUX (M $)				TAUX DE CROISSANCE ANNUELS (%)			
	1982	1987	1992	1997	1982-1987	1987-1992	1992-1997	1982-1997
1. Impôts	2 398	3 364	4 787	5 101	7,0	7,3	1,3	5,2
2. Compensations tenant lieu de taxes	444	607	728	792	6,4	3,7	1,7	3,9
3. Revenus de services	1 151	1 639	2 359	2 642	7,3	7,6	2,3	5,7
4. Total : Revenus autonomes (1 + 2 + 3)	3 994	5 610	7 874	8 535	7,0	7,0	1,6	5,2
5. Transferts du gouvernement	684	814	988	1 172	3,6	3,9	3,5	3,7
6. Revenus totaux consolidés (4 + 5)	4 677	6 424	8 861	9 707	6,6	6,6	1,8	5,0

On remarque également que les taux de croissance par sous-période quinquennale ont été similaires entre les périodes 1982-1987 et 1987-1992, alors qu'ils ont baissé drastiquement durant la période 1992-1997. Ceci reflète à la fois l'évolution de la croissance économique, qui fut favorable jusqu'en 1989, et celle des valeurs imposables, qui demeurèrent élevées jusqu'en 1992, malgré le ralentissement de l'économie en 1990 et 1991. Cette conjoncture entraîna toutefois une hausse du fardeau fiscal municipal[1] de 13 % entre 1989 et 1992. En conséquence, à compter de 1993, les municipalités commencèrent à réorienter leur politique budgétaire en ralentissant la croissance des revenus autonomes, qui passa d'un taux annuel de 7,0 %, durant la période de 1982 à 1992, à 1,6 % par an, entre 1992 et 1997.

3.2 L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES MUNICIPALES

La politique fiscale et financière des municipalités doit se conformer à l'obligation légale de ne pas faire de déficit. En conséquence, leurs dépenses ont forcément évolué à long terme au même rythme que leurs revenus, c'est-à-dire selon un taux qui a été en moyenne d'environ 5 % au cours de la période 1982-1997. Les grandes fonctions de dépenses n'ont cependant pas toutes évolué de la même façon. Ainsi, comme l'illustre le tableau 3-B, les dépenses de services, incluant les dépenses d'immobilisations, ont augmenté à un taux annuel de 5,5 %, l'administration générale, à un taux de 4,8 % et les autres dépenses, à un taux de 2,4 %.

Tableau 3-B

Évolution des dépenses municipales consolidées et taux de croissance annuels de 1982 à 1997 (données préliminaires pour 1997)

	DÉPENSES (M $)				TAUX DE CROISSANCE ANNUELS (%)			
	1982	1987	1992	1997	1982-1987	1987-1992	1992-1997	1982-1997
1. Administration générale	637	902	1 261	1 281	7,2	6,9	0,3	4,8
2. Dépenses de services	3 311	4 607	6 555	7 373	6,8	7,3	2,4	5,5
3. Autres dépenses	854	1 268	1 268	1 225	8,2	0,0	(0,7)	2,4
DÉPENSES TOTALES	4 802	6 777	9 084	9 880	7, 1	6,0	1,7	4,9
Déduire :								
Dépenses d'immobilisations	852	1 335	1 750	2 021	9,4	5,6	2,9	5,9
DÉPENSES COURANTES NETTES	3 950	5 442	7 334	7 859	6,6	6,2	1,4	4,7
Plus :								
Remboursements de capital	402	584	876	1 168	7,8	8,4	5,9	7,4
DÉPENSES COURANTES TOTALES[1]	4 352	6 026	8 211	9 027	6,7	6,4	1,9	5,0

1. Le total des dépenses courantes exclut les dépenses reliées à la production d'électricité (169 M $ en 1997).

Le ralentissement de la croissance des revenus durant la sous-période 1992-1997 a eu comme corollaire une décélération équivalente de la croissance des dépenses. Le taux annuel, qui était de 7,1 % en 1982-1987, est passé à 6,0 %, puis à 1,7 %, au cours des deux sous-périodes

1. Il s'agit du rapport entre les revenus autonomes consolidés totaux et le PIB.

suivantes. La décélération fut plus forte pour les dépenses d'administration que pour les dépenses de services, notamment entre 1992 et 1997. Durant ces années d'ajustement, les municipalités ont privilégié les services, en maintenant le taux annuel de croissance des dépenses de cette catégorie à 2,4 %, comparativement à 0,3 % pour l'administration.

Étant donné les interrelations entre le secteur local et le secteur gouvernemental, il est intéressant de comparer l'évolution de leurs dépenses respectives. À ce propos, le tableau 3-C présente, sous forme d'indices, le niveau des dépenses municipales de services et d'administration, et celui des dépenses gouvernementales de programmes. La définition de ces deux montants est semblable, car ils incluent les immobilisations mais excluent tout service de dette.

On constate que l'indice municipal est passé de 100 en 1982 à 117,1 en 1997, alors que l'indice gouvernemental a atteint un sommet de 106,9 en 1992, pour ensuite diminuer à 93,8 en 1997. En fin de période, l'indice des municipalités était de 25 % supérieur à celui du gouvernement. Toutefois, il faut tenir compte du fait que les municipalités ont dû absorber, depuis 1992, des transferts de responsabilités gouvernementales dont l'incidence cumulative récurrente représentait 416,5 M $ en 1997. À ce montant s'est ajoutée, en 1998, la contribution de 321 M $[2] au Fonds spécial de financement des activités locales. En supposant que la moitié de cette contribution ait donné lieu à une réduction des dépenses, l'indice municipal aurait alors été ramené à son niveau de 1987, mais il serait encore supérieur de 15 % à celui atteint par le gouvernement en 1997.

Tableau 3-C

Comparaison entre l'évolution des dépenses municipales de services et d'administration et celle des dépenses gouvernementales de programmes entre 1982 et 1997

Indice de dépenses *per capita* en dollars constants	1982	1987	1992	1997
Municipalités	100,0	109,1	115,3	117,1
Gouvernement	100,0	104,0	106,9	93,8

3.3 L'ÉVOLUTION DES INDICATEURS FINANCIERS MUNICIPAUX

Bien que l'écart entre les indices de dépenses municipales et de dépenses gouvernementales se soit élargi entre 1982 et 1997, la situation financière des municipalités ne s'est pas pour autant détériorée. D'une part, le poids de leurs revenus autonomes en proportion du PIB était, en 1997, inférieur à ce qu'il était en 1982 (4,60 % versus 4,72 %). D'autre part, les principaux indicateurs financiers se sont améliorés entre 1982 et 1997.

En effet, le poids des dépenses d'intérêts sur les dépenses totales consolidées a diminué de 17,1 % à 13,3 %. Le même indicateur pour le gouvernement du Québec a connu une évolution

2. Le montant de 321 M $ correspond au montant initial de 375 M $, duquel il faut soustraire la diminution de contribution consentie aux villes centrales.

inverse, passant de 12,5 % à 18,4 %. Il y a eu, de plus, une amélioration sur le plan de l'endettement. Le remboursement de capital s'est accéléré : il correspondait à 9,2 % des dépenses courantes totales en 1982 et à 12,9% en 1997. Enfin, la dette totale nette a diminué par rapport à la valeur foncière uniformisée, la proportion passant de 5,5 % à 3,8 %; par rapport au PIB, elle est passée de 7,0 à 5,9 %. Pendant ce temps, la dette gouvernementale, de 22,1 % du PIB qu'elle était au départ, doublait presque, passant à 43,6 %.

3.4 LA SITUATION BUDGÉTAIRE DES MUNICIPALITÉS SELON LA TAILLE DE LA POPULATION

La structure municipale québécoise est caractérisée par un très grand nombre de petites municipalités et un nombre restreint de villes relativement populeuses. Cette caractéristique se traduit par l'existence de différences significatives entre les situations budgétaires des petites et des grandes municipalités. Ainsi, en 1996, les municipalités de moins de 5 000 habitants dépensaient 661 $ par habitant[3], celles dont la population se situait entre 5 000 et 50 000 habitants dépensaient 1 031 $ par habitant, tandis que les villes dont la population était comprise entre 50 000 et 100 000 habitants dépensaient 1 157 $ par habitant. L'écart augmente considérablement pour les villes de 100 000 habitants et plus, puisque ces dernières ont dépensé 1 645 $ par habitant, soit 2,5 fois plus que les municipalités de moins de 5 000 habitants. Les écarts ont cependant tendance à se rétrécir depuis 1984, en raison de la croissance plus rapide des dépenses des petites municipalités. Les comparaisons des niveaux de dépenses d'immobilisations font ressortir une image différente, puisque ce sont les villes dont la population se situe entre 50000 et 100000 habitants qui dépensent le moins, soit 221 $ *per capita* en 1996, par rapport à 266 $ pour l'ensemble des municipalités et à 330 $ pour les plus grandes villes.

L'analyse des revenus révèle des différences entre catégories de municipalités qui sont similaires aux écarts constatés pour les dépenses courantes, sauf en ce qui a trait aux transferts gouvernementaux. Ce sont, en effet, les villes de grandeur moyenne qui reçoivent le moins de subventions gouvernementales, soit 10 $ *per capita* pour les villes de 50 000 à 100 000 habitants et 22 $ pour celles de 5 000 à 50 000, alors que les grandes villes reçoivent 44 $ et les plus petites, 108 $. Cette dernière situation s'explique par le fait que le programme de péréquation, tel qu'il est conçu à l'heure actuelle, vise justement à aider d'abord et avant tout les plus petites municipalités.

3.5 LA SITUATION BUDGÉTAIRE DES GRANDES VILLES

Les grandes villes au Québec comprennent, d'une part, Montréal, qui a plus de un million d'habitants, et, d'autre part, 20 villes dont la population se situe entre 50 000 et 335 000 habitants. Leurs situations budgétaires sont très variées, à la fois parce que leurs capacités fiscales et de revenus sont différentes et qu'elles offrent des niveaux de services qui sont aussi très différents. Pour illustrer cette diversité, le tableau 3-D présente quatre indices, qui mettent en relation le niveau de dépenses avec la capacité fiscale, la capacité de revenus et l'effort fiscal. Pour chaque indice, la valeur de référence est la moyenne des 21 grandes villes, pondérée selon la population.

3. Il s'agit ici des dépenses courantes, incluant le remboursement de dettes.

Tableau 3-D

Comparaison du niveau de dépenses, de la capacité fiscale et de l'effort fiscal des 21 villes les plus populeuses -1996

		Dépenses courantes totales per capita		Capacité fiscale	Capacité de revenus	Effort fiscal
		$	Indice	Indice[1]	Indice[2]	Indice[3]
1	Montréal	1 843	1,280	1,094	1,113	1,110
2	Laval	1 226	0,851	0,987	0,959	0,944
3	Québec	1 820	1,264	0,999	1,144	1,144
4	Longueuil	955	0,663	0,832	0,791	0,791
5	Gatineau	1 044	0,725	0,852	0,805	0,906
6	Montréal-Nord	763	0,530	0,679	0,631	0,894
7	Sherbrooke	1 441	1,001	1,005	1,010	1,008
8	Saint-Hubert	974	0,676	0,746	0,736	0,934
9	LaSalle	1 120	0,778	0,880	0,824	0,985
10	Sainte-Foy	1 556	1,081	1,286	1,292	0,867
11	Saint-Léonard	1 181	0,820	1,013	0,917	0,954
12	Charlesbourg	1 006	0,699	0,633	0,630	1,157
13	Saint-Laurent	2 030	1,410	2,026	1,883	0,795
14	Beauport	1 010	0,701	0,666	0,677	1,126
15	Brossard	841	0,584	1,040	0,935	0,674
16	Hull	1 633	1,134	1,157	1,307	0,839
17	Chicoutimi	1 015	0,705	0,786	0,796	0,984
18	Verdun	1 108	0,769	0,777	0,850	1,051
19	Jonquière	956	0,664	0,833	0,812	0,878
20	Repentigny	855	0,594	0,866	0,803	0,696
21	Trois-Rivières	1 118	0,776	0,777	0,831	0,989
Moyenne des 21 villes pondérée selon la population		1 440	1,000	1,000	1,000	1,000
Ensemble des municipalités du Québec		1 116	0,774	0,963	0,947	0,821

1. Indice de capacité pour les revenus de taxation et de tarification. Cet indice fait usage de revenus de taxation normalisés, lesquels sont établis en calculant les revenus qu'une municipalité obtiendrait si on appliquait les taux moyens pondérés de taxation des 21 villes pour le secteur résidentiel et le secteur non résidentiel respectivement à ses richesses foncières uniformisées résidentielle et non résidentielle.
2. Indice de capacité pour les revenus de taxation et de tarification auxquels s'ajoutent les revenus provenant des compensations tenant lieu de taxes et des transferts gouvernementaux.
3. L'indice d'effort fiscal est calculé en divisant, par les revenus normalisés, les revenus réellement obtenus de la taxation et de la tarification.

En général, si une ville veut demeurer compétitive, elle doit veiller à ce que l'effort fiscal qu'elle exige de ses contribuables soit comparable à celui des autres villes. Elle doit en conséquence ajuster le niveau de services offert à ses niveaux de capacité fiscale et de capacité de revenus. Si l'on examine dans cette perspective le cas de Montréal, on constate que l'indice de dépenses était en 1996 de 1,280, ce qui signifie que Montréal dépensait 28 % de plus que la moyenne des

21 villes. Son indice de capacité de revenus était par ailleurs de 1,113, ce qui est aussi plus élevé que la moyenne, mais inférieur à son indice de dépenses. Pour combler l'écart, l'effort fiscal des contribuables de Montréal était de 1,110, dépassant ainsi de 11 % la moyenne pondérée des 21 villes. Il était également plus élevé que l'indice d'effort fiscal de toutes les autres grandes villes de la région métropolitaine, affichant notamment un écart de 18% avec celui de Laval (0,944), qui avait aussi un indice de dépenses très inférieur (0,851). C'est avec Brossard, dont l'indice d'effort fiscal était de 0,674, que Montréal présentait l'écart le plus important, soit 65%.

Il est intéressant d'examiner la situation des cinq autres villes qualifiées de villes centrales. Parmi celles-ci, Sherbrooke était, en 1996, dans une position relativement équilibrée, puisque tous ses indices se situaient près de la moyenne. La Ville de Hull était dans une situation privilégiée, car elle avait l'avantage d'avoir un indice de capacité fiscale (1,1578) et un indice de capacité de revenus (1,307) très élevés. À l'opposé, les Villes de Chicoutimi et de Trois-Rivières n'avaient pas une capacité de revenus élevée, mais ont maintenu leurs dépenses à un niveau qui leur permettait un effort fiscal légèrement inférieur à la moyenne. Reste le cas de la Ville de Québec, qui avait une forte capacité de revenus (1,144) mais un indice de dépenses (1,264) presque aussi élevé que celui de Montréal, ce qui l'obligeait à imposer un effort fiscal dont l'indice était parmi les plus élevés (1,144).

3.6 LA SITUATION DE LA VILLE DE MONTRÉAL

La situation financière de la Ville de Montréal a été examinée en analysant ses revenus et ses dépenses au cours des dix dernières années. Il ressort de l'analyse que l'évolution budgétaire de la Ville a suivi la tendance générale de l'ensemble des municipalités québécoises, c'est-à-dire une croissance des dépenses jusqu'à un niveau de 2 253 M $ en 1993 et un resserrement à partir de 1994, qui a permis de ramener les dépenses à un niveau de 1 998 M $. Toutefois, les résultats d'exercice sont passés, à compter de 1995, d'une situation de surplus à une situation de déficits. Cela semble indiquer que la politique de resserrement est plus difficile à appliquer à Montréal que ce n'est le cas dans les autres municipalités du Québec, lesquelles, dans leur ensemble, sont demeurées en situation de surplus.

En raison de ses difficultés, la Ville de Montréal a réclamé, dans le cadre du prochain pacte fiscal, un transfert important de ressources, soit 400 M $ à compter de 2001. Il importe alors d'examiner les raisons pour lesquelles elle a un niveau de dépenses *per capita* supérieur à celui des autres villes les plus importantes du Québec. Sur la base de l'analyse présentée à la section 3.5, cet écart correspond à environ 415 M $ de dépenses additionnelles, desquelles il faut déduire 75 M $, correspondant, d'une part, à des dépenses *per capita* plus élevées au titre de son service de dettes et, d'autre part, au coût de services d'aqueduc fournis à d'autres municipalités, qui la compensent par ailleurs. Les dépenses supplémentaires sont ainsi ramenées à 340 M $.

Sur le chapitre des revenus, le potentiel fiscal de Montréal et les diverses contributions gouvernementales qu'elle reçoit lui donnaient, en 1996, une capacité de revenus supérieure de 11,3 % à celle des autres grandes villes, ce qui équivalait à environ 145 M $. Depuis 1998, elle reçoit, par le biais de la Société Marie-Victorin, une aide annuelle de 53,6 M $, qui doit prendre fin avec l'exercice financier 2001. Ces revenus additionnels totalisent donc 199 M $. Les dépenses additionnelles étant de 340 M $, elles dépassent les revenus additionnels de 141 M $.

La Commission reconnaît que Montréal encourt des dépenses supplémentaires en raison des responsabilités qu'elle assume à titre de ville centrale de son agglomération et à titre de métropole du Québec. À ces responsabilités s'ajoute la nécessité d'adapter les services aux caractéristiques particulières de sa population. Cependant, la Commission est d'avis qu'une partie des difficultés budgétaires de Montréal est liée à des problèmes de gestion qui furent exposés dans le dernier rapport du vérificateur de la Ville et qui sont résumés au chapitre 5 du présent rapport. Plutôt qu'une aide globale spécifique à la Ville de Montréal, la Commission propose, au chapitre 6, différentes mesures de rééquilibrage, qui profiteront notamment à celle-ci.

3.7 L'ÉVOLUTION DES REVENUS ET DES DÉPENSES DES COMMISSIONS SCOLAIRES

Lors de la réforme fiscale de 1980, le gouvernement du Québec avait fait le choix de financer par subvention l'essentiel des dépenses des commissions scolaires, leur laissant un accès à l'impôt foncier limité à une marge de manœuvre pour besoins locaux. L'impôt foncier scolaire ne devait pas dépasser 6 % de leurs dépenses ou 0,25 $ des 100 % d'évaluation.

En 1982-1983, les revenus totaux des commissions scolaires étaient de 4 207 M $ et, comme le montre le tableau 3-E, les impôts fonciers et les revenus autonomes totaux représentaient respectivement 181 M $ et 334 M $. Le reste du financement provenait des subventions gouvernementales, qui totalisaient 3 873 M $. Cette structure de revenus s'est maintenue jusqu'à ce que le gouvernement transfère aux commissions scolaires le financement de certaines dépenses courantes : entretien des immeubles et des équipements scolaires (1990-1991), fonctionnement des sièges sociaux (1996-1997) et direction des écoles et des centres (1997-1998). Ces mesures ont fait passer la part de l'impôt foncier dans les revenus de 4,3 % à 14,8%, en même temps qu'on assistait à l'accroissement des autres revenus autonomes, qui sont surtout composés de tarification et de vente de services. En contrepartie, la part des subventions gouvernementales dans les revenus a diminué, de 92,1 % en 1982-1983 à 78,2 % en 1997-1998.

Durant la période de 1982 à 1997, les revenus consolidés des commissions scolaires ont augmenté au taux annuel de 3,0 %, les revenus autonomes augmentant de 10,2 % et les subventions gouvernementales, de 1,8 %. On peut se demander ce qu'il est advenu, au cours de cette période, de la marge de manœuvre qui avait été maintenue, pour les besoins locaux, lors de la réforme de 1980. Selon la formule établie à ce moment, elle aurait dû être de 391 M $ en 1997-1998. Toutefois, en raison de l'effet cumulatif, évalué à 958 M $, des restrictions budgétaires qui ont été imposées au cours de la même période, les commissions scolaires ont dû absorber un solde négatif de 567 M $, soit par une hausse des revenus de tarification et de vente de services, soit par un resserrement des dépenses. À cet égard, on constate, au tableau 3-E, que la dépense moyenne par élève a diminué de 0,6 % en dollars constants depuis 1982-1983. Malgré cela, l'effort du Québec en éducation, exprimé par le rapport entre la dépense et le PIB par habitant, demeurait encore en 1997-1998 comparable à celui observé ailleurs en Amérique du Nord.

Tableau 3-E

Évolution des revenus et des dépenses des commissions scolaires de 1982-1983 à 1997-1998 (années scolaires)

	1982-1983	1989-1990	1997-1998	1982-1983	1997-1998	1982-1998
	Montants			Part relative (en %)		Taux de croissance annuel (%)
REVENUS (en M $)						
1. Impôts fonciers scolaires	181	269	974	4,3	4,8	11,9
2. Autres revenus autonomes	153	293	461	3,6	7,0	7,6
3. Revenus autonomes totaux	334	562	1 435	7,9	21,8	10,2
4. Subventions de péréquation	15	47	410	0,4	6,2	24,6
5. Autres subventions gouvernementales	3 858	5 115	4 727	91,7	72,0	1,4
6. Subventions gouvernementales totales	3 873	5 162	5 137	92,1	78,2	1,8
7. Revenus totaux consolidés	4 207	5 724	6 572	100,0	100,0	3,0
				Taux de croissance annuel (%)		
DÉPENSES				1982-1989	1989-1998	1982-1998
1. Dépenses courantes totales (en M $)	4 162	5 745	6 629	4,7	1,8	3,2
2. Élèves (équivalent temps plein)	1056198	1047450	1123376	(0,1)	0,9	0,4
3. Dépenses courantes totales par élève						
- en dollars courants	3 940	5 484	5 901	4,8	0,9	2,7
- en dollars constants	3 940	4 024	3 581	0,3	(1,4)	(0,6)

Source : Statistiques de l'éducation, ministère de l'Éducation. Pour une explication plus détaillée de ces statistiques, voir les tableaux du chapitre 3 du rapport complet de la Commission.

3.8 LE FARDEAU FISCAL GLOBAL DU SECTEUR LOCAL

Il importe, en conclusion, d'attirer l'attention sur la situation concurrentielle du Québec, en procédant à une comparaison entre les systèmes fiscaux québécois et ontarien. En ce qui a trait tout d'abord à la fiscalité locale, en 1997, les revenus autonomes des organismes municipaux et des commissions scolaires représentaient 4,87 % du PIB au Québec, alors que le même rapport était de 5,89 % en Ontario. Le fardeau fiscal local est donc inférieur au Québec et ce, depuis 1982.

Par ailleurs, le ministère des Finances du Québec procède périodiquement à une analyse comparative des systèmes fiscaux du Québec et de l'Ontario, tenant compte à la fois des taxes de niveau provincial et de niveau local. La dernière comparaison disponible apparaît dans les documents complémentaires au Discours sur le Budget du 9 mars 1999. Selon les systèmes fiscaux en vigueur, les contribuables québécois payaient à cette date 12,3 % de moins au niveau local que les contribuables ontariens, mais 26,5 % de plus au niveau provincial, principalement à cause de l'impôt sur le revenu des particuliers (+ 54,4 %) et de l'impôt des sociétés (+ 28,1%)[4]. Pour les niveaux local et provincial combinés, l'écart, défavorable au Québec, était de 15,5 %, ou 5,5 milliards de dollars.

3.9 CONCLUSION

La conclusion générale qui se dégage de l'analyse financière et fiscale de la période de 1982 à 1997 est que la gestion du secteur local en général, et des municipalités en particulier, a traversé une période difficile au début des années quatre-vingt-dix, mais que cette situation s'est graduellement améliorée depuis 1994, du moins pour les municipalités, et ce, en dépit des mesures prises par le gouvernement pour associer le secteur local à l'atteinte de l'objectif du déficit zéro. On ne peut en dire autant des commissions scolaires, qui disposent de très peu de moyens pour contrer l'effet cumulatif des compressions que leur a imposées le gouvernement.

La crise des finances publiques, qui s'est développée au cours des quinze dernières années, démontre clairement que la plus grande rigueur est de mise lorsqu'il faut faire des choix ayant une incidence financière. C'est dans cette perspective que la Commission a examiné les différents enjeux des finances et de la fiscalité locales et retenu les orientations qui lui semblaient susceptibles d'améliorer durablement la situation.

4. Inversement, les contribuables ontariens payaient 14,0 % de plus au niveau local et 21,0 % de moins au niveau provincial que ceux du Québec, dont 35,3 % de moins en impôt sur le revenu des particuliers.

Chapitre 4

LE RÉGIME DE FINANCEMENT LOCAL

Le régime de financement actuel, bien qu'il soit fondé sur des bases solides, n'est pas à l'abri des critiques, dont quelques-unes sont liées à certains de ses aspects intrinsèques et d'autres, à sa performance dans le contexte québécois actuel. Le présent chapitre s'attarde à l'amélioration du régime québécois de financement local, dans ses aspects intrinsèques.

4.1 PRINCIPES ET OBJECTIFS D'UN RÉGIME DE FINANCEMENT LOCAL

4.1.1 LES PRINCIPES DE LA RÉFORME DE 1980

La réforme fiscale de 1980 reposait sur un certain nombre de « principes directeurs » que l'on scindait en un principe dit politique et en un certain nombre de principes de fiscalité municipale. Le principe « politique » était celui de l'*autonomie locale*, c'est-à-dire le pouvoir de se gouverner soi-même, de réglementer, de déterminer la nature et la qualité des services locaux ainsi que les taxes requises pour les financer. Par ailleurs, un autre principe politique sous-tendait la réforme, à savoir celui de l'*exclusivité du pouvoir de taxation aux autorités élues par la population (no taxation without representation)*.

Au nombre des principes dits de fiscalité municipale, on retrouvait le rendement financier, la simplicité administrative, l'équité et la neutralité du régime fiscal. Le principe du *rendement financier* faisait référence à la nécessité de disposer de revenus autonomes adéquats. Quant au principe de *simplicité administrative*, il devait faire en sorte que le système d'imposition soit relativement simple à comprendre et à appliquer. À ce principe se greffait donc de toute évidence celui de la *transparence* du régime de financement.

Le principe d'*équité* du régime fiscal devait se traduire, selon les parties à la réforme de 1980, par le fait de traiter uniformément les contribuables qui se trouvaient dans des situations analogues, ce que l'on désigne souvent sous le vocable d'équité « horizontale ». Un autre concept d'équité, celui de la taxation selon la capacité de payer, était considéré comme ne s'appliquant pas à la fiscalité locale, puisque le territoire des municipalités, non plus que la nature des services qu'elles offrent, ne leur permettent de remplir de façon efficace une fonction de redistribution.

Le principe d'équité retenu, à savoir l'équité horizontale, était quant à lui interprété concrètement, dans le contexte du financement local, comme le fait de traiter également ceux qui

reçoivent des bénéfices identiques. Cela donnait lieu à la notion de *taxation selon le bénéfice reçu*, dont le corollaire était que la tarification directe à l'usager devait être privilégiée. Cependant, la tarification n'étant pas possible dans un très grand nombre de cas, l'impôt foncier devait être utilisé comme substitut, la valeur estimée des immeubles étant considérée comme un indicateur acceptable des bénéfices reçus. Pour que cette notion d'équité soit convenablement appliquée, il était donc nécessaire que la valeur estimée soit le plus près possible de la valeur réelle et qu'il y ait le moins d'exemptions possible à l'application de la taxation foncière (concept d'*intégrité de l'assiette foncière*). Enfin, les parties à la réforme de 1980 interprétaient le principe de *neutralité* du régime fiscal comme signifiant que la fiscalité locale ne devait pas être utilisée pour favoriser certains contribuables ou catégories de contribuables aux dépens d'autres.

En vertu de ces principes, le gouvernement accorda à l'époque aux municipalités la quasi-exclusivité du champ de l'impôt foncier et accepta de payer progressivement des compensations tenant lieu de taxes sur 100% de la valeur des immeubles publics et parapublics. En corollaire du pacte fiscal conclu avec les municipalités, lequel évacuait en bonne partie les commissions scolaires du champ de l'impôt foncier, le gouvernement s'engageait auprès de celles-ci à financer centralement tous les besoins de base en éducation et à leur laisser une marge de manœuvre locale se traduisant par l'occupation d'une part réduite du champ foncier.

4.1.2 LA NÉCESSITÉ D'UN NOUVEAU PACTE FISCAL

La vision claire du régime de financement local qui prévalait à l'origine de la réforme de 1980 allait progressivement s'embrouiller au fil du temps, en raison de nombreux développements, parmi lesquels il faut citer :

- la prolifération des octrois d'exemptions de toutes sortes ;
- le fait que le gouvernement n'ait jamais donné suite à son engagement de payer des compensations équivalant à 100 % de la valeur foncière des immeubles publics et parapublics ;
- la surtaxe imposée aux contribuables non résidentiels ;
- l'occupation croissante du champ de l'impôt foncier par les commissions scolaires, accompagnée d'une disparition de leur marge de manœuvre locale ;
- les transferts de responsabilités aux municipalités, effectués depuis 1992 par les gouvernements successifs, sans compensations financières correspondantes ;
- les diverses mesures et modifications *ad hoc* à la Loi sur la fiscalité municipale, visant à contrer les fluctuations dans la répartition du fardeau fiscal entre les catégories de contribuables, mais dont le cumul a fini par complexifier le régime et sonner le glas des principes d'équité, de simplicité administrative et de transparence.

En conséquence, la quasi-totalité des acteurs du secteur local réclament aujourd'hui la conclusion d'un nouveau pacte fiscal avec le gouvernement. La pertinence d'un nouveau pacte permettant de clarifier les règles du jeu et de les adapter au contexte des années 2000 ne fait en effet aucun doute.

4.1.3 LA PERTINENCE DES PRINCIPES DE 1980

Selon les acteurs municipaux, le pacte à conclure devrait reposer sur une réaffirmation et une actualisation des principes directeurs de la réforme de 1980. Or, l'interprétation qu'on a faite à l'époque et que l'on fait encore de certains de ces principes apparaît discutable.

4.1.3.1 Autonomie locale

Le fil conducteur de la réforme de 1980 était la recherche de l'autonomie locale. La pertinence de cet objectif ne fait aucun doute, de l'avis de la Commission.

4.1.3.2 Équité

Les principes de 1980 qui font problème sont ceux dits de fiscalité municipale et, en particulier, le plus important d'entre eux, soit le principe d'équité. On distingue traditionnellement entre deux notions d'équité fiscale, à savoir l'équité horizontale et l'équité verticale :

- L'équité horizontale signifie que, si deux contribuables ont une assiette fiscale ou, plus généralement, une base de taxation équivalente, ils doivent payer le même montant d'impôt ;
- L'équité verticale fait appel à la notion de capacité de payer : si un contribuable a une assiette fiscale plus élevée, il doit payer davantage d'impôt. Cela ne signifie pas nécessairement que le fardeau fiscal doive être progressif.

Les parties au pacte de 1980 se sont entendues pour évacuer du champ local le concept de la taxation selon la capacité de payer, qui semblait référer, selon l'acception que l'on retrouve dans les documents de l'époque, à une notion de progressivité. Cette orientation doit être maintenue.

En ce qui a trait maintenant au principe d'équité horizontale appliqué au contexte du financement local, il est interprété par les parties au pacte de 1980 et, encore aujourd'hui par les acteurs municipaux, comme référant à la notion de taxation selon le bénéfice reçu. Selon ceux-ci, la tarification est donc le mode de financement local qui sert le mieux l'équité horizontale et, lorsqu'elle n'est pas applicable, l'impôt sur la valeur foncière, considérée comme un indicateur valable des services reçus, est un bon substitut. Or, cette interprétation est critiquable sur deux plans :

- D'abord, il n'y a pas de raison *a priori* de définir l'équité horizontale de façon différente pour le secteur local et les gouvernements supérieurs. Il faut plutôt voir de quelle façon le principe généralement accepté d'équité horizontale, à savoir taxer également les contribuables ayant la même base de taxation, s'applique au secteur local.
- Il n'y a aucun fondement à l'affirmation que la valeur réelle des immeubles peut être considérée comme un indicateur acceptable des bénéfices reçus. La preuve en est que les baisses survenues ces dernières années dans le poids relatif des valeurs foncières du secteur non résidentiel par rapport à celles du secteur résidentiel ne signifient aucunement qu'il y ait eu des changements dans la répartition des bénéfices reçus.

4.1.3.3 Neutralité

Ce principe, selon les acteurs de la réforme de 1980, signifierait, comme on l'a vu, que la fiscalité locale ne devrait pas être utilisée pour favoriser certains contribuables ou catégories de

contribuables aux dépens d'autres. Exprimée de cette façon, la neutralité pourrait être incluse dans la notion d'équité horizontale. En fait, le principe de la neutralité fait plutôt référence à la relation entre, d'une part, les impôts et les taxes et, d'autre part, le comportement économique des contribuables. Le mode de financement choisi et son application doivent éviter de créer des distorsions dans les comportements économiques, tels que ceux relatifs à la consommation, à l'investissement et à l'épargne.

Il n'existe, à toutes fins utiles, aucun mode de financement qui soit parfaitement conforme à ce critère. La recherche de la neutralité doit donc se manifester dans l'application du mode de financement. Ainsi, dans la perspective d'une fiscalité locale fondée sur l'impôt foncier, les municipalités doivent se faire concurrence entre elles, non pas en accordant des exemptions fiscales, mais plutôt par la quantité, la qualité et l'efficacité de leurs services.

4.1.3.4 Simplicité administrative

Les principes de simplicité et de transparence sont toujours d'actualité et devraient sous-tendre le nouveau pacte fiscal à conclure.

4.1.4 PRINCIPES ET OBJECTIFS D'UN PACTE FISCAL POUR LES ANNÉES 2000

Le nouveau pacte fiscal entre le gouvernement du Québec et les administrations locales doit viser principalement **l'autonomie financière des gouvernements locaux**. Les sources de taxation locales doivent être suffisantes pour assurer, dans la mesure du possible, un financement local autonome des services offerts par les gouvernements locaux, et ces gouvernements doivent être responsables et imputables des décisions relatives aux dépenses de programmes et aux relations de travail. Le cas des commissions scolaires est particulier. Pour des raisons de redistribution et d'égalité des chances qui seront explicitées plus loin, la majorité de leur financement doit provenir du gouvernement du Québec. Les modes de financement retenus pour concrétiser le nouveau pacte fiscal doivent aussi respecter le plus possible les principes et critères suivants :

- **la simplicité administrative et la transparence.** Le système de financement doit être simple et économique à gérer.
- **l'équité horizontale.** Des contribuables ayant la même assiette d'imposition doivent payer des montants équivalents d'impôt.
- **l'équité verticale.** Les contribuables ayant une base d'imposition plus élevée doivent payer des montants plus élevés. Cependant, le secteur local n'étant pas le palier approprié pour effectuer une redistribution des revenus, une imposition proportionnelle doit être retenue.
- **la neutralité.** Les modes de financement, ainsi que leur application, doivent avoir le moins d'effets possible sur le fonctionnement de l'économie.
- **l'exclusivité du pouvoir de taxation aux autorités élues par la population.** Tout mode de financement fondé sur l'imposition d'une taxe ne doit être octroyé qu'à des autorités élues.

- **la continuité.** Si diverses modalités de concrétisation du nouveau pacte fiscal satisfont aux objectifs et principes retenus, on retiendra de préférence celles qui se rapprochent le plus du système actuel.
- **la stabilisation, voire la réduction, du fardeau des contribuables.** Le fardeau fiscal combiné de tous les ordres de gouvernement étant trop élevé au Québec, tout mode de financement qui aurait pour effet de créer des pressions à la hausse sur ce fardeau doit être écarté, toutes choses étant égales par ailleurs.

4.2 LA TARIFICATION

4.2.1 LA TARIFICATION À L'USAGER ET LA PSEUDO-TARIFICATION

La définition légale de la tarification au Québec est la suivante : « Constitue un mode de tarification toute source locale et autonome de recettes, autre qu'une taxe basée sur la valeur foncière ou locative des immeubles ou des lieux d'affaires ... ». On précise également que le mode de tarification doit être lié au bénéfice reçu ou susceptible d'être reçu.

Il faut distinguer deux modes de tarification, soit la « tarification par cotisation » et la « tarification à l'usager ». Dans le premier cas, on répartit les charges associées à la production d'un service en fonction d'une base de taxation autre que la valeur foncière, par exemple le coût de la cueillette des ordures en fonction du nombre de ménages. Il s'agit plutôt d'une taxe que d'un tarif, puisque le coût à l'usager ne varie pas en fonction de la consommation. En général, ce mode de financement n'influence pas l'allocation des ressources, puisque le tarif est le même, quelle que soit l'utilisation réelle du service. Ainsi, cette forme de tarification n'est qu'une pseudo-tarification. Au contraire, dans le cas du mode de tarification à l'usager, c'est-à-dire de la tarification véritable, la consommation s'ajuste au prix chargé, lequel est fonction de l'utilisation requise des ressources. Ce mode favorise donc généralement une allocation efficiente des ressources.

4.2.2 L'UTILISATION DE LA TARIFICATION

Selon les statistiques actuelles sur l'utilisation de la tarification, tant au Québec qu'à l'étranger, il est virtuellement impossible d'isoler la tarification réelle. En utilisant la présente définition officielle, très large, de la tarification, on constate que le rapport pour 1998 entre les recettes de tarification et les recettes autonomes totales, découlant de la taxation et de la tarification, est de 19,4 % pour l'ensemble du Québec et de 17,9 % pour les municipalités de 5 000 habitants et plus. La tarification constitue une portion beaucoup plus importante des revenus autonomes locaux aux États-Unis et elle est un peu plus largement utilisée dans les autres provinces qu'au Québec.

4.2.3 LA NATURE DES BIENS TARIFABLES

Tous les biens ne sont pas tarifables, qu'il s'agisse de véritable ou de pseudo-tarification. C'est le cas des biens dits publics, qui possèdent les deux propriétés suivantes : il n'y a pas de rivalité dans leur consommation et il est fort coûteux d'en interdire la consommation. Parmi les services produits localement, les services de sécurité publique et ceux d'aménagement et

d'urbanisme ont toutes les caractéristiques de biens publics et sont donc difficilement tarifables. D'autres biens sont semi-publics, comme le transport en commun et le système routier utilisés en-dehors des heures de pointe. À ces heures, il n'y a pas de rivalité dans la consommation : un passager ou une automobile de plus n'empêche pas l'utilisation par les autres passagers ou automobiles. Cependant, il est relativement aisé d'interdire l'utilisation du transport en commun à ceux qui ne paient pas leur entrée dans l'autobus ou le métro, d'où l'intérêt de tarifer. Enfin, certains services produits localement sont carrément des biens privés, au sens économique du terme, puisqu'ils ne présentent aucune des propriétés d'un bien public. Ainsi en est-il de l'eau potable ou de l'emprunt d'un livre à la bibliothèque. Ces services privés sont généralement ceux qu'il est le plus aisé et souhaitable de tarifer.

4.2.4 LA FAÇON EFFICIENTE DE TARIFER

La prestation des services sera efficiente si les tarifs sont établis de façon à ce que le coût marginal égale le bénéfice marginal. Cependant, pour la plupart des services, le coût marginal est quasi nul. Dans ces cas, la seule tarification au coût marginal n'engendrerait pas assez de revenus pour couvrir tous les coûts. Un système de tarification en deux parties est alors recommandé. On doit charger, d'une part,un prix variable égal au coût marginal de l'unité consommée du bien ou du service. Tout excédent du coût moyen d'exploitation sur le coût marginal, de même que les coûts de capital, devraient être répartis entre les utilisateurs sous forme de frais fixes. C'est ainsi que l'on constate,dans certaines municipalités, l'imposition de frais fixes répartis entre les unités d'habitation, le plus souvent sur la base de la superficie ou du frontage, pour couvrir les coûts du service de la dette des réseaux d'aqueduc et d'égouts, et l'utilisation d'un compteur d'eau pour tarifer l'utilisation d'eau potable au coût variable, qui est fréquemment une bonne approximation du coût marginal. Par ailleurs, pour plusieurs services municipaux, les coûts marginaux varient selon la période et l'endroit où le service est utilisé. Il serait alors approprié de faire payer un tarif supérieur lorsque le coût marginal est plus élevé.

Cependant, l'utilisation de certains services produit des externalités positives, comme c'est le cas par exemple du transport en commun, qui réduit la pollution et la congestion routière. Dans un tel cas, il peut être souhaitable de fixer un tarif inférieur au coût marginal, pour encourager l'utilisation du service, et de faire assumer les coûts non couverts par la tarification par l'ensemble des contribuables, par le biais de l'impôt foncier, et aussi par les bénéficiaires indirects que sont les automobilistes, par exemple au moyen d'une taxe sur l'essence ou de droits d'immatriculation.

Malheureusement, l'approche du coût marginal n'est que rarement utilisée dans le financement local. L'approche typique consiste à calculer le coût total de la prestation d'un service et de faire payer un pourcentage de ce montant sous forme de tarification collective, ou tarification par cotisation, qui n'encourage pas une allocation efficiente des ressources.

4.2.5 LES OBSTACLES À UNE TARIFICATION EFFICIENTE

Les principaux obstacles à l'utilisation d'une tarification efficiente sont les suivants :

- la difficulté d'identifier et de déterminer les coûts reliés à la fourniture d'un service ;
- la difficulté relative d'utiliser une tarification au coût marginal plutôt qu'une tarification fondée sur le coût moyen. Il est certain qu'il sera toujours plus difficile de déterminer le coût

marginal que le coût moyen d'un service. Cependant, le coût marginal peut fréquemment être assez bien approximé par le coût variable et des outils de plus en plus performants existent pour mesurer ce dernier ;

- les coûts associés à la mise en place et à la gestion de la tarification. L'emploi d'une véritable tarification à l'usager peut comporter d'importants coûts de mise en place et de fonctionnement, comparativement par exemple à une tarification par cotisation. Toutefois, le coût unitaire des instruments permettant cette tarification a tendance à diminuer dans le temps ;
- le caractère régressif de la tarification. On fait valoir que l'utilisation d'un service, surtout d'un service essentiel, n'est pas proportionnelle à la capacité de payer des contribuables et qu'une véritable tarification aux usagers serait susceptible de pénaliser les familles nombreuses. Il est possible de contourner jusqu'à un certain point ce type d'objections en distribuant gratuitement un certain nombre de droits à un service, en fonction du nombre de personnes dans un ménage et du niveau de consommation *per capita* jugé essentiel de ce service. Il est évident cependant que de tels ajustements à la tarification ne pourront éliminer complètement son caractère régressif. Toutefois, la tâche des municipalités consiste d'abord et avant tout à fournir les services dont ont besoin leurs résidants de la manière la plus efficace et la plus efficiente possible. La redistribution des revenus doit être laissée pour l'essentiel aux gouvernements supérieurs ;
- les comportements indésirables. Ainsi, une tarification des déchets à l'unité pourrait conduire certains à placer leurs déchets n'importe où. De tels comportements indésirables sont certes possibles, mais ils semblent être relativement peu courants.

4.2.6 LES EXEMPLES DE LA CUEILLETTE DES ORDURES ET DE LA TARIFICATION DE L'EAU POTABLE AU COMPTEUR

La cueillette des ordures est un service municipal pour lequel une véritable tarification aux usagers est devenue significative. Plusieurs municipalités, tant au Canada qu'aux État-Unis, utilisent la tarification à l'unité. Le système généralement utilisé consiste en une vente d'autocollants aux ménages, qui doivent les fixer sur les sacs d'ordures. De bons résultats ont été obtenus en termes d'utilisation des ressources : diminution de la production d'ordures et augmentation des quantités recyclées et des activités de réduction à la source. De même, la tarification de l'eau potable au compteur, qui est courante aux États-Unis mais l'est beaucoup moins au Canada, entraîne une baisse d'au moins 30 % de la consommation d'eau potable, selon plusieurs études empiriques.

4.2.7 LES POSSIBILITÉS DE TARIFICATION PAR FONCTION

Administration générale – 11 % des dépenses[1] en moyenne

Les charges d'administration devraient être réparties par activité dans la mesure du possible et ajoutées aux coûts devant faire l'objet d'une tarification. Il est impossible d'établir la portion de ces charges qui serait potentiellement recouvrable par ce moyen.

1. Il s'agit des dépenses des municipalités locales, prévues pour 1998, desquelles on a soustrait celles liées à la production d'électricité, qui ne se retrouvent que dans quelques municipalités.

Évaluation – 1 % des dépenses

L'évaluation est un bien de nature privée. Quelques municipalités refilent les charges au coût moyen par unité d'évaluation. Le coût moyen, pour ce service, est sans doute une bonne approximation du coût marginal.

Sécurité publique – 19 % des dépenses

Ce poste comprend essentiellement les dépenses des services de police et de protection contre les incendies.

- Service de police – 12 % des dépenses

La protection policière étant un bien public, elle est impossible à tarifer dans l'ensemble. Plusieurs municipalités font toutefois défrayer par les résidants le coût des déplacements inutiles occasionnés par les fausses alertes.

- Protection contre les incendies – 6 % des dépenses

Il serait possible de tarifer ce service en fonction du risque que représente un immeuble. Il y a donc un potentiel théorique de tarification actuarielle, mais une faible probabilité que ce mode de financement soit adopté par les municipalités. Cependant, certaines tentent de faire une répartition plus équitable des charges, en faisant supporter par les immeubles à plusieurs étages le coût des équipements spécialisés nécessaires pour combattre les incendies dans ce type de bâtiments. Cette pratique devrait être encouragée.

Transport – 19 % des dépenses

Un peu plus du tiers des dépenses de transport ont trait au transport en commun. Le niveau d'autofinancement du transport en commun oscille entre 35 % et 40 %. Il est difficile d'envisager une augmentation significative du taux d'autofinancement, car il s'agit d'un service dont les externalités positives sont importantes.

Les autres dépenses relatives au secteur du transport couvrent principalement la réparation et l'entretien du réseau routier municipal. Il existe des modes de tarification pour les routes, notamment le péage. Il y a aussi les taxes sur les carburants, la tarification différenciée des permis en fonction du poids des véhicules ou du nombre d'essieux ainsi que d'autres outils de tarification du genre, mais ils ne sont pas du ressort des municipalités.

Hygiène du milieu – 12 % des dépenses

Abstraction faite de Montréal, qui n'impose presque aucune tarification sur ces services, les trois quarts des recettes de tarification des municipalités proviennent de la facturation de ceux-ci ; il s'agit d'un montant d'environ 900 M $, si l'on inclut la facturation liée au service de la dette. Cependant, la majorité des recettes proviennent de revenus de cotisation et non d'une véritable tarification aux usagers. C'est vers cette voie que devraient donc porter les efforts.

Aménagement et urbanisme – 4 % des dépenses

Il s'agit d'un bien public, non tarifable par conséquent.

Loisirs et culture – 11 % des dépenses

Il s'agit essentiellement de biens privés qui offrent un excellent potentiel de tarification. Malgré cela, le taux d'autofinancement de ces services n'est que d'environ 15%. La différence peut se justifier en partie par la présence d'externalités, mais il serait souhaitable d'utiliser davantage la tarification.

Frais de financement – 23 % des dépenses

Les frais de financement devraient être ventilés par activité et incorporés, le cas échéant, dans le calcul du tarif des activités visées.

4.2.8 LA TARIFICATION COMME MODE DE FINANCEMENT LOCAL

Les biens et services produits par les municipalités sont en bonne partie des biens publics, qui se prêtent très difficilement à une tarification à l'usager. Les biens et services de nature privée, qui se prêtent le mieux à une telle tarification, sont regroupés sous les fonctions transport en commun, hygiène du milieu et loisirs et culture. De fait, les recettes de tarification des municipalités proviennent en majorité de celles-ci.

La tarification à l'usager ne permettra pas d'améliorer significativement la situation financière des municipalités, du moins dans un avenir rapproché. D'une part, elle remplacerait une partie de la tarification par cotisation présentement utilisée. D'autre part, bien qu'il demeure possible et souhaitable d'élargir la place globale occupée par la tarification (sous toutes ses formes) dans les revenus des municipalités québécoises, il faut être conscient que le rapport entre la tarification et les revenus autonomes plafonne autour de 35 % aux États-Unis, où l'on est pourtant beaucoup moins sensible aux arguments concernant son caractère régressif. La Commission recommande :

1. **Que les municipalités recourent davantage à la tarification de leurs services.**

   Qu'elles utilisent, lorsque faire se peut, la tarification directe à l'usager, de préférence à la tarification par cotisation.

4.3 L'IMPÔT FONCIER COMME MODE PRIVILÉGIÉ DE FINANCEMENT LOCAL

En 1997, les taxes et les compensations basées sur la valeur foncière totalisaient au Québec 6,1 milliards de dollars, dont 84,1 % étaient perçues par les municipalités locales et 15,9 %, par les commissions scolaires. Il est donc impératif de se pencher sur la nature même d'un impôt foncier, sur ses incidences, ses avantages et ses inconvénients, sur les améliorations à lui apporter et sur les solutions de rechange, le cas échéant.

4.3.1 L'IMPÔT FONCIER : NATURE, INCIDENCE ET PROBLÉMATIQUE

4.3.1.1 L'impôt foncier : un impôt général sur la valeur foncière

Contrairement à un discours encore très répandu, la valeur foncière n'est pas un indicateur acceptable des services locaux reçus. En effet, le lien est fort ténu entre la valeur d'un immeuble

et la plupart des services obtenus. Comme l'impôt foncier est un impôt proportionnel sur la valeur foncière, alors que les services municipaux n'ont au mieux aucune relation avec cette valeur, sinon une relation souvent inverse, on assiste dans les faits à une certaine redistribution des contribuables dotés d'une forte valeur foncière vers ceux disposant d'une valeur foncière moins élevée. Pour ces raisons, il est impossible d'appuyer le maintien de l'impôt foncier comme source principale de financement autonome du secteur local sur la base de la corrélation avec les bénéfices reçus. On peut plutôt soutenir qu'il possède toutes les caractéristiques d'un impôt général. De même que l'impôt sur le revenu des individus et celui sur le profit des entreprises n'ont aucun lien direct avec les dépenses de toutes natures des gouvernements provinciaux et fédéral, l'impôt sur la valeur foncière n'a pas de lien direct avec les services locaux qu'il sert à financer. En tant qu'impôt de nature générale, il peut donc servir à financer autant les services locaux à la personne (bibliothèque, loisirs, etc.) que les services à la propriété (aqueduc, égouts, etc.).

4.3.1.2 L'impôt foncier : ses caractéristiques et ses incidences

Autonomie financière des municipalités

L'impôt foncier satisfait, tout aussi bien que le ferait une autre forme traditionnelle d'impôt, à l'objectif d'autonomie financière des municipalités. D'une part, il s'agit d'une source de revenus qui leur est quasiment exclusive. D'autre part, comme le démontre le chapitre 3, il n'a pas perdu sa capacité de financer de façon adéquate les dépenses des municipalités et ce,malgré la récente baisse de leur assiette foncière.

Simplicité administrative et transparence

L'impôt foncier est intrinsèquement plus difficile à comprendre et à gérer que la plupart des autres formes de taxation, car son assiette n'est pas clairement définie et doit faire l'objet d'une évaluation.Même si toutes les règles de l'art sont appliquées, le processus d'évaluation comporte une part de subjectivité, aboutissant ainsi à un résultat qui peut être contesté.

Les développements des dernières années ont encore complexifié la situation,se traduisant par de nombreuses modifications *ad hoc* à la Loi sur la fiscalité municipale, destinées notamment à éviter des transferts trop brusques du fardeau fiscal.

Équité

À la fois sur le plan de l'équité horizontale et sur celui de l'équité verticale, l'impôt foncier ne pose en soi aucun véritable problème d'application. Cependant, de tous les impôts et taxes, il est celui dont il est le plus difficile de garantir l'équité,étant donné que la valeur réelle des propriétés ne peut être établie qu'au terme d'une évaluation.

Neutralité

Comme tous les impôts, l'impôt foncier ne peut être parfaitement neutre puisqu'il constitue une taxation sur un comportement économique, à savoir l'investissement immobilier, qu'il aura donc pour effet de réduire, toutes choses égales par ailleurs. Cependant, les autres formes d'impôt ont aussi pour effet de modifier les comportements, de sorte que le choix d'un impôt sur la base du critère de neutralité est en définitive politique.

Incidence

La notion d'incidence d'un impôt réfère à la détermination du contribuable « final », c'est-à-dire de l'individu ou de l'entreprise qui supporte, en définitive, le fardeau de l'impôt. En effet, certains contribuables peuvent être dans une situation qui leur permet de transmettre, en tout ou en partie, le coût de leurs taxes à quelqu'un d'autre. Un propriétaire confronté à une hausse de ses taxes foncières peut souvent obtenir des hausses de loyer fondées sur cette situation. L'impôt foncier, qui s'apparente à une taxe de vente sur les services de logement, fait généralement augmenter le coût de ceux-ci.

Prévisibilité et intégrité de l'assiette fiscale

Comparativement aux autres formes d'impôts et de taxes, l'assiette de l'impôt foncier conserve, exception faite des contestations d'évaluation, sa stabilité en cours d'année budgétaire, en raison de son immobilité à court terme. Pour la même raison, l'évasion fiscale est à toutes fins utiles impossible.

4.3.1.3 L'impôt foncier : la problématique des dernières années

L'évaluation foncière

Une problématique a trait au nombre grandissant des contestations d'évaluations, une autre, aux difficultés d'évaluation des immeubles industriels. Certaines solutions ont récemment été mises de l'avant par le biais de modifications législatives. Ces solutions étant très récentes, la Commission ne peut se prononcer en toute connaissance de cause sur l'effet qu'elles auront sur la qualité de l'évaluation de ces immeubles et sur l'ampleur de la contestation. Cependant, il lui apparaît que le paragraphe 1 de l'article 65 de la Loi sur la fiscalité municipale (LFM), identifiant les catégories d'actifs reliés à des fins de production industrielle ou d'exploitation agricole qui ne doivent pas être portées au rôle, continue à comporter certaines ambiguïtés.

Il existe notamment une controverse au sujet des équipements antipollution, lesquels sont exemptés d'imposition lorsqu'ils sont intégrés au processus de production, mais portés au rôle dans le cas contraire. Les associations industrielles soutiennent qu'aucun de ces équipements ne devrait être taxé. Enfin, des intervenants ont souligné les problèmes associés à l'article 68,1, relatif aux équipements placés à perpétuelle demeure dans des établissements publics, tels que des hôpitaux et des institutions d'enseignement, qui donne lieu à de nombreuses contestations.

Les transferts fiscaux et les mesures palliatives

Après avoir crû jusqu'en 1994, les valeurs inscrites aux rôles d'évaluation foncière se sont mises à diminuer significativement au cours des dernières années, et plus fortement dans le secteur non résidentiel que dans le secteur résidentiel, engendrant ainsi un déplacement du fardeau fiscal au détriment de ce dernier. Ces fortes fluctuations, d'abord à la hausse puis à la baisse, ont conduit à des modifications de la Loi sur la fiscalité municipale, plus précisément à l'introduction, en 1988, de mesures d'étalement des variations de valeurs et de dégrèvement des comptes de taxes et, en 1998, de la possibilité d'imposer des taux de taxation variant selon l'ampleur de la baisse ou de la hausse de valeur, ainsi que de la possibilité pour la CUM d'imposer un gel des rôles, ce dont elle s'est prévalue cette même année. Les transferts fiscaux d'un secteur

à un autre constituent une problématique complexe, qu'on doit cesser d'essayer de régler par des mesures improvisées rendant le système inéquitable et compromettant sa crédibilité. Par ailleurs, les rôles d'évaluation triennaux, qui ont été introduits en 1988, accentuent, selon les intervenants privés, les hausses subites de taxation et les déplacements brusques du fardeau fiscal entre catégories de contribuables. Ils ont aussi pour effet, selon ces intervenants, d'éloigner le régime foncier de la valeur marchande réelle.

4.3.2 OPTIONS ET RECOMMANDATIONS QUANT AU MODE PRIVILÉGIÉ DE FINANCEMENT LOCAL

4.3.2.1 La taxation selon le bénéfice reçu

Si l'on adopte l'objectif d'une taxation selon le bénéfice reçu, il s'ensuit que l'on doive identifier une base de taxation qui tienne compte le mieux possible de la répartition des avantages offerts par les services locaux, sans être exagérément régressive. Plusieurs soutiendront qu'un grand nombre de services municipaux (services d'aqueduc et d'égouts, de déneigement, de protection contre les incendies, etc.) présentent une certaine corrélation avec la superficie du terrain ou du bâtiment, d'où la possibilité d'appliquer une taxation basée sur la superficie. L'Alberta et la Saskatchewan permettent aux municipalités d'utiliser la superficie comme base de taxation de rechange pour le secteur non résidentiel[2].

La Commission a donc considéré la possibilité de remplacer le système de taxation fondé sur la valeur marchande par un système fondé sur la superficie des terrains et des bâtiments. Malgré ses nombreux avantages, notamment en termes de simplicité et d'efficience, la transition du régime actuel à un régime de taxation selon la superficie provoquerait des déplacements importants du fardeau fiscal. À l'équilibre, le nouveau régime serait plus régressif par rapport au revenu que l'actuel. Par ailleurs, l'imposition de la valeur foncière est l'une des rares formes d'imposition, même imparfaite, de la richesse au Québec, comme d'ailleurs au Canada. Enfin, le présent régime de financement local, fondé principalement sur la valeur marchande, fait l'objet d'un large consensus dans le milieu local. Pour toutes ces raisons, la Commission n'a pas retenu l'idée de mettre fin au régime fondé sur la valeur marchande, pour le remplacer par un régime fondé sur la superficie des terrains et des bâtiments.

Cette position de la Commission n'a pas pour effet d'exclure une taxation fondée sur la superficie comme mode **complémentaire** de financement local. En effet, cette forme de taxation serait une façon efficace de stabiliser quelque peu l'assiette fiscale des gouvernements locaux et, une fois établie, de réduire les brusques transferts fiscaux entre catégories de contribuables. Cependant, comme son utilisation, même à titre complémentaire, rendrait le régime de financement local un peu plus régressif, il serait souhaitable que le programme de remboursement d'impôt foncier en tienne compte. En conséquence, la Commission recommande :

2. **Qu'à des fins de diversification des modes de financement municipaux, le gouvernement octroie aux municipalités le pouvoir de taxer les terrains et les bâti-**

2. Cette possibilité est toutefois limitée au remplacement de la taxation sur la valeur locative dans les municipalités urbaines de la Saskatchewan.

ments en fonction de leur superficie, sans qu'un lien ne doive nécessairement être établi avec le coût d'un service particulier.

Que le programme de remboursement d'impôt foncier tienne compte de cette forme de taxation.

4.3.2.2 Un mode de financement de nature générale

La Commission est d'avis que le financement des biens et services locaux devrait continuer à reposer de façon prépondérante sur un impôt de nature générale. Outre l'impôt foncier, les principales formules possibles sont l'impôt sur le revenu des particuliers, la taxe de vente et l'impôt sur le revenu des entreprises.

Il existe un problème majeur à fonder le financement des municipalités sur l'une ou l'autre de ces sources de revenus et c'est l'utilisation intensive qu'en font déjà les ordres supérieurs de gouvernement. Dans l'état actuel du partage des responsabilités entre ceux-ci et les municipalités, un impôt local sur le revenu des particuliers ou une taxe de vente locale viendraient ajouter au fardeau fiscal engendré par ces deux formes de taxation. La productivité et l'activité économique pourraient en être affectées à la baisse. Pour ces raisons et aussi pour un motif de continuité avec le régime actuel, la Commission est d'avis que l'impôt foncier doit demeurer la principale source de financement local.

4.3.2.3 Les transferts de fardeau fiscal et les taux de taxation distincts

Un régime d'impôt foncier à multiples taux variés ?

Pour éviter les transferts de fardeau fiscal, il serait possible d'introduire un système dit à taux variés, permettant aux municipalités d'appliquer des taux de taxation distincts à diverses catégories et sous-catégories de contribuables, lesquels taux, pour éviter les abus, pourraient être des multiples du taux de base pour le secteur résidentiel unifamilial. Une telle option serait certainement avantageuse pour les décideurs locaux, qui pourraient ainsi ajuster la contribution fiscale des divers groupes de contribuables en fonction de critères ou d'objectifs divers, notamment la stabilisation de l'effort fiscal. Cependant, cette flexibilité a pour contrepartie une menace importante d'arbitraire. Le danger de prolifération des catégories et des taux, la difficulté de classer les contribuables dans la bonne catégorie si celles-ci sont nombreuses et fines, les fréquentes contestations qui risqueraient de s'ensuivre, tout cela rendrait le régime foncier encore plus difficile à comprendre pour l'administrateur et le contribuable et risquerait d'en miner encore davantage la crédibilité. Sur la question de l'instauration d'un régime d'impôt foncier à multiples taux variés, la Commission recommande :

3. **Que la possibilité d'introduire dans le régime foncier des taux de taxation multiples, variant par secteur et par sous-catégorie de contribuables, ne soit pas retenue.**

Un régime d'impôt foncier à taux résidentiel et non résidentiel distincts ?

Il serait possible d'instaurer deux taux distincts, pour le secteur résidentiel et le secteur non résidentiel, assortis de la détermination de quote-parts fiscales pour les deux secteurs, ces quote-parts devant être révisées selon l'évolution de la composition immobilière de la municipalité ou selon une périodicité déterminée. Concrètement, il s'agirait pour une municipalité de fixer la contribution relative (la quote-part fiscale) de chacun des secteurs. Ainsi, si la valeur de l'assiette fiscale du secteur non résidentiel diminuait relativement à celle du secteur résidentiel, la municipalité pourrait rééquilibrer la contribution relative en modifiant les taux de taxation. Ce système, en permettant d'office deux taux distincts, suppose que la taxe et la surtaxe sur les immeubles non résidentiels soient abolies.

Cette option a paru à la Commission être un compromis raisonnable entre la conformité au principe d'équité et la nécessité d'instaurer une solution permanente aux déplacements de fardeau fiscal. Toutefois, la définition précise du contenu de cette option comporte quelques difficultés, dont l'établissement des quote-parts et celui de leur méthode de révision. Pour laisser une large part d'autonomie aux municipalités, il serait possible de laisser fluctuer librement les quote-parts, tant et aussi longtemps que le taux non résidentiel n'atteindrait pas un plafond fixé par le gouvernement. À partir du moment où le plafond aurait été atteint, la quote-part du secteur non résidentiel ne pourrait plus augmenter. Le taux non résidentiel ne pourrait dépasser le plafond que si la quote-part non résidentielle diminuait, ce qui se produirait, par exemple, si l'évaluation foncière du secteur non résidentiel chutait proportionnellement davantage que celle du secteur résidentiel. Contrairement aux règles actuelles, plus rigides, le taux du secteur non résidentiel pourrait alors être haussé au-delà du plafond pour rétablir la quote-part de ce secteur. La Commission est d'avis que le gouvernement pourrait profiter de l'entrée en vigueur du régime à taux distincts pour réduire les plafonds, dont les niveaux actuels permettent que l'on impose aux entreprises un fardeau fiscal disproportionné et que seulement 11 municipalités atteignaient, de toute façon, en 1998.

Par ailleurs, les quote-parts doivent pouvoir être rajustées en fonction de l'évolution de la composition des valeurs foncières sur le territoire. La façon la plus simple d'effectuer cet ajustement est de se fonder sur les modifications des inscriptions au rôle découlant des circonstances prévues à l'article 174 de la Loi sur la fiscalité municipale (LFM).

Enfin, l'octroi aux municipalités du pouvoir d'imposer des taux distincts entre les secteurs résidentiel et non résidentiel devrait s'accompagner de l'abolition de toutes les autres mesures destinées à effectuer une stabilisation intercatégorielle ou intracatégorielle : mesures de plafonnement et d'étalement des valeurs, dégrèvement des comptes de taxes, gel des rôles, diversification transitoire des taux, etc. Par contre, on pourrait, pour des raisons d'efficacité dans l'utilisation du sol et de lutte à la spéculation, maintenir le pouvoir d'imposer une surtaxe sur les terrains vacants desservis. La Commission recommande :

4. **Que le gouvernement octroie aux municipalités le pouvoir d'instaurer des taux de taxation distincts pour le secteur résidentiel et pour le secteur non résidentiel.**

   Que le taux non résidentiel soit soumis à un plafond, exprimé en fonction du taux résidentiel et variant selon que la municipalité se trouve ou non dans un territoire doté d'un organisme public de transport en commun, le plafond devant être supérieur pour les municipalités situées dans de tels territoires.

Que les plafonds soient fixés à des valeurs équivalant à des niveaux inférieurs aux niveaux actuels.

Que le taux non résidentiel puisse dépasser son plafond si et seulement si cela n'a pas pour effet de faire passer la quote-part du secteur non résidentiel dans l'ensemble des recettes foncières de la municipalité à un niveau supérieur à celui de l'année précédente, sauf dans le cas où cette augmentation serait attribuable à une hausse du rapport des valeurs foncières non résidentielles aux valeurs foncières résidentielles, provoquée par les modifications des inscriptions au rôle découlant des circonstances prévues à l'article 174 de la Loi sur la fiscalité municipale (LFM).

5. **Que la taxe et la surtaxe sur les immeubles non résidentiels soient abolies, mais que le pouvoir d'imposer une surtaxe sur les terrains vacants desservis soit maintenu.**

6. **Que toutes les mesures existantes visant la stabilisation intercatégorielle ou intracatégorielle du fardeau fiscal soient abolies.**

4.3.2.4 La taxation distincte du sol et du bâtiment et l'incidence de l'impôt foncier sur le développement immobilier

Un autre aspect souvent décrié du régime foncier est celui de l'incidence négative du système de taxation foncière sur la rénovation et la construction immobilières. Pour apporter une solution à ce problème, on pourrait instaurer des taux de taxation différents sur le sol et sur le bâtiment, en remplacement de la taxation uniforme que l'on connaît présentement. Déjà, en 1976, le Groupe de travail sur l'urbanisation au Québec, présidé par Claude Castonguay, recommandait que les municipalités se voient octroyer le pouvoir d'imposer de tels taux de taxation distincts. Les arguments qui sont traditionnellement invoqués à l'appui de la taxe sur le sol reposent sur la neutralité et la justice distributive.

La plupart des impôts et des taxes modifient le comportement économique des agents. La taxe sur le sol est une exception importante à cette règle. En effet, comme la quantité de sol est fixe, les propriétaires ne peuvent réduire celle-ci en réaction à sa taxation. Ils ne peuvent rien faire pour échapper au fardeau de la taxe[3] ; par conséquent, celle-ci ne crée pas de distorsions dans les décisions économiques et son rendement est plus stable dans le temps que celui d'autres taxes. Elle n'encourage, ni ne décourage le développement économique et immobilier. Elle est donc neutre. Dans le cadre de la fiscalité locale, on propose généralement d'augmenter le poids de la taxation sur le sol afin que les revenus qui en résultent servent à réduire le poids d'une autre forme de taxation, en l'occurrence celle sur le bâtiment, qui n'est pas neutre et qui décourage l'investissement immobilier.

Une autre propriété avantageuse de la taxe sur le sol est la suivante: elle permet à l'ensemble de la société, par le truchement des gouvernements qui la représentent, de s'approprier tout

3. Même vendre le terrain ne permet pas d'échapper au fardeau de la taxe, puisque le prix du terrain reflète ce fardeau et est donc, en conséquence, plus bas qu'il serait autrement.

taxation foncière reposera sur le sol, plus le fardeau fiscal reflétera correctement cette conséquence de la décision publique.

Les effets probables d'une transition du régime actuel de taux uniforme sur le sol et sur le bâtiment à un régime de taux distincts

Si le poids de la taxe non neutre sur le bâtiment est déplacé vers la taxe beaucoup plus neutre qu'est celle sur le sol, on peut s'attendre à constater les effets suivants :

- la rénovation et la construction immobilières seront favorisées ;
- les placements spéculatifs seront rendus plus coûteux, ce qui devrait conduire à une réduction du nombre de terrains vacants ;
- on assistera à une densification de l'utilisation du sol et à une réduction de l'étalement urbain ;
- le prix des terrains devrait normalement diminuer car, la quantité de sol étant fixe, la taxe devrait être capitalisée dans le prix ;
- le nombre des contestations d'évaluation portant sur des immeubles non résidentiels devrait diminuer, car elles portent le plus souvent sur des aspects liés au bâtiment.

L'implantation d'un régime à taux distincts commanderait que l'on s'assure d'abord de l'évaluation rigoureuse et distincte des terrains et des bâtiments. En outre, des régimes d'exception devraient sans doute continuer à être consentis dans certains cas, l'exploitation agricole en étant un exemple.

Les gagnants d'une telle réforme seraient les contribuables utilisant intensément un terrain de dimension relativement restreinte et les perdants, ceux faisant une utilisation peu intensive d'un terrain étendu. Toute réforme fiscale d'envergure comporte des coûts de transition, qui commandent qu'on l'implante de façon progressive. Ainsi, le rapport entre le taux de taxation du sol et celui du bâtiment pourrait n'être augmenté que graduellement, par exemple de 25 points de pourcentage par année. Par ailleurs, pour éviter que les déplacements de fardeau fiscal entre les secteurs résidentiel et non résidentiel soient accentués par l'imposition de taux de taxation distincts sur le sol et sur le bâtiment, cette réforme doit être combinée à la recommandation précédente, portant sur l'introduction de taux distincts pour les secteurs résidentiel et non résidentiel. On obtiendrait ainsi quatre taux de taxation, à savoir des taux résidentiel et non résidentiel sur le sol ainsi que des taux résidentiel et non résidentiel sur le bâtiment, d'où une plus grande flexibilité pour les municipalités dans la gestion de leur impôt foncier.

L'utilisation d'une taxe sur le sol à l'extérieur du Québec

Parmi les pays faisant un usage extensif de la taxe sur le sol, les principaux sont le Danemark, l'Australie et l'Afrique du Sud. En Amérique du Nord, cette taxe est utilisée dans certaines villes des États-Unis et, indirectement, dans trois provinces de l'Ouest canadien (Alberta, Saskaschewan et Manitoba), où un taux de taxation uniforme est imposé, mais où les bâtiments ne sont portés au rôle d'évaluation qu'à un pourcentage variant généralement entre les trois cinquièmes et les deux tiers de leur pleine valeur, ce qui équivaut à des rapports entre la taxation effective du sol et celle du bâtiment variant entre 1,5 et 1,7.

Aux États-Unis, Pittsburgh est la seule ville importante à appliquer une taxation distincte du sol et du bâtiment. Des études révèlent que cette taxation mixte a très probablement contribué à l'explosion de l'investissement immobilier qu'a connue Pittsburgh depuis le début des années 1980.

En matière de taxation distincte du sol et du bâtiment, la Commission recommande ce qui suit :

7. **Que le gouvernement octroie aux municipalités le pouvoir d'imposer des taux de taxation distincts sur le sol et sur le bâtiment.**

   Qu'afin que l'implantation de cette taxation différentielle se fasse progressivement, le gouvernement autorise une augmentation graduelle du rapport entre le taux de taxation du sol et celui du bâtiment.

   Que cette implantation soit précédée d'une mise à jour approfondie de l'évaluation des terrains et que, par la suite, soit maintenue en tout temps une évaluation rigoureuse et distincte des terrains et des bâtiments.

4.3.2.5 La taxe d'affaires

La taxe d'affaires présente certains avantages. Du point de vue du contribuable, elle lie l'effort fiscal au cycle économique. Du point de vue des municipalités, elle est une source de diversification des revenus. Par contre, elle comporte de nombreux inconvénients, dont les principaux, attribuables au fait qu'elle est imposée directement aux locataires d'immeubles non résidentiels plutôt qu'aux propriétaires, sont les coûts d'imposition et de perception élevés et l'évasion fiscale considérable. En raison de ses multiples inconvénients, l'Ontario, dans sa récente réforme des responsabilités et du financement des instances locales, a opté pour l'abolition de cette taxe. La présente Commission est du même avis.

Par ailleurs, pour financer les coûts des différents contrôles devant être effectués par les municipalités dans les locaux occupés à des fins commerciales, chaque municipalité devrait obligatoirement émettre un permis d'occupation de ceux-ci, correspondant aux coûts des contrôles, ce que plusieurs ne font pas à l'heure actuelle.

La Commission formule les recommandations suivantes :

8. **Que la taxe sur la valeur locative, ou taxe d'affaires, soit abolie.**

9. **Que chaque municipalité ait obligation d'émettre un permis d'occupation des locaux utilisés à des fins commerciales, dont le prix soit suffisant pour couvrir le coût des contrôles auxquels elle doit procéder, relativement à ces locaux.**

4.3.3 L'ÉVALUATION FONCIÈRE

4.3.3.1 L'ambiguïté et la complexité des règles d'évaluation

L'article 65,1 de la Loi sur la fiscalité municipale (LFM), qui identifie les catégories d'actifs reliés à des fins de production industrielle ou d'exploitation agricole qui ne doivent pas être

portées au rôle, devrait faire l'objet de clarifications. Les associations industrielles réclament qu'aucun équipement antipollution ne soit porté au rôle, et certaines que ce soit aussi le cas des « salles blanches », pièces stériles utilisées dans le secteur biomédical. Certains intervenants du milieu local demandent plutôt que les exemptions se rattachant à l'article 65 soient éliminées ou fortement limitées. Enfin, des intervenants municipaux ont réclamé l'abolition de l'article 68,1, qui exempte de l'inscription au rôle les équipements placés à perpétuelle demeure dans des établissements publics . Sur toutes ces questions hautement techniques, la Commission estime ne pas être en mesure de se prononcer. De surcroît, toute modification aux règles d'application litigieuses pourrait avoir des conséquences très importantes, notamment sur l'équilibre financier des municipalités, qu'il est très difficile d'estimer dans l'état actuel des données.

La Commission estime cependant que le traitement actuellement accordé aux équipements antipollution, particulièrement ceux du secteur industriel, recèle des incohérences et affecte négativement, de façon disproportionnée, certaines industries qui investissent de fortes sommes pour se conformer aux règlements en vigueur sur le contrôle de la pollution. Toutefois, advenant que l'on veuille élargir la définition des équipements non portés aux rôles, il faudrait être conscient que cet élargissement pourrait aller à l'encontre du concept d'intégrité de l'assiette fiscale. La Commission recommande ce qui suit :

10. Que, dans les plus brefs délais, le gouvernement clarifie et, s'il y a lieu, modifie toutes les dispositions de la Loi sur la fiscalité municipale ayant trait à l'évaluation, et notamment mais non exclusivement :

- **les règles de dépréciation applicables, incluant la désuétude économique ;**
- **la définition des catégories d'actifs non portées au rôle, selon l'actuel article 65,1, notamment le traitement des équipements antipollution et celui des salles blanches ;**
- **les dispositions de l'actuel article 68,1 relatives aux équipements placés à perpétuelle demeure dans les établissements publics.**

4.3.3.2 La qualité du processus d'évaluation

Certaines municipalités ne consacrent pas, directement ou par le biais de l'organisme municipal responsable de leur évaluation (OMRE), des ressources suffisantes à la confection de rôles d'évaluation de qualité. Il semble d'ailleurs que ce soit là l'une des principales causes du nombre relativement élevé de contestations portant sur les évaluations réalisées par le Service d'évaluation de la Communauté urbaine de Montréal (SECUM). La Commission considère par ailleurs que la solution au problème des disparités et de la qualité inégale des évaluations d'immeubles complexes passe par la mise sur pied d'un Bureau d'information sur l'évaluation, chargé de transmettre aux OMRE l'information pertinente et qui pourrait accessoirement aider, contre tarification, ceux qui le souhaitent à réaliser des évaluations d'immeubles complexes et à répondre aux contestations d'évaluation. Sur le chapitre de la qualité du processus d'évaluation, la Commission fait les recommandations suivantes :

11. Que l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec s'assure que tout évaluateur bénéficie d'une formation continue, touchant toutes les facettes de l'évaluation, mais particulièrement celles relatives aux immeubles complexes.

12. **Que le gouvernement s'assure que chaque organisme municipal responsable de l'évaluation, notamment le Service d'évaluation de la Communauté urbaine de Montréal, dispose des ressources suffisantes à la confection de rôles d'évaluation de qualité.**

13. **Que le gouvernement mette sur pied, en collaboration avec les unions municipales et l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec, un Bureau d'information sur l'évaluation, chargé de fournir aux organismes municipaux responsables de l'évaluation (OMRE) des informations complètes sur les techniques et les résultats d'évaluations à travers le Québec, en particulier de celles d'immeubles complexes.**

    Que les coûts associés à la création et, par la suite, au fonctionnement de ce Bureau soient défrayés par les municipalités, sur la base de quote-parts.

    Que tout OMRE qui le souhaite puisse avoir recours aux services de ce Bureau, contre tarification, pour obtenir de l'aide lors d'une évaluation ou en cas de contestation d'évaluation.

4.3.3.3 La périodicité des rôles

Les gels de rôles

L'imposition d'un gel des rôles sur le territoire de la CUM pose de sérieux problèmes, puisqu'elle a pour effet de rompre le lien entre la taxation foncière et la valeur marchande réelle des propriétés et, ce faisant, de compromettre sévèrement l'équité et la crédibilité du régime foncier. La Commission est particulièrement préoccupée par le fait qu'en toute probabilité, le gel prévalant sur le territoire de la CUM sera prolongé. Ce sont, en effet, la crédibilité même et la réputation du régime foncier du Québec qui sont en jeu. En conséquence, la Commission recommande :

14. **Qu'aucun gel ou prolongement de gel des rôles d'évaluation ne soit permis à l'avenir.**

15. **Que soient révisés les articles 70 à 72 de la Loi sur la fiscalité municipale, relatifs à la possibilité de reconduire le rôle précédent, afin de définir très exactement et de limiter ce qui constitue une « impossibilité » de déposer un nouveau rôle.**

La périodicité du dépôt et de l'équilibration des rôles

Les rôles dits annuels qui existaient avant 1988 et dont plusieurs réclament le rétablissement étaient plutôt des rôles à périodicité variable d'équilibration avec dépôt et droit de plainte annuels. Des rôles annuels assortis des mêmes exigences que les rôles triennaux n'ont en fait jamais existé, ce qui est confirmé par le fait que, depuis 1992, soit l'année où l'implantation du cycle triennal fut finalisée, le pourcentage de rôles en vigueur résultant d'une équilibration est demeuré sensiblement le même, soit d'environ 18 %, qu'avant le début de l'implantation du nouveau cycle, en 1988.

La Commission a retenu l'hypothèse d'un retour au dépôt annuel des rôles, assorti cependant de l'obligation que ceux-ci soient rajustés au moyen d'un facteur comparatif, fondé sur une médiane annuelle, pour que l'ensemble des valeurs inscrites au rôle tienne compte de l'évolution globale du marché immobilier. Il continuerait à y avoir obligation de procéder à une équilibration tous les six ans pour les petites municipalités et tous les trois ans pour les autres. La Commission considère, par ailleurs, que l'informatisation des techniques d'évaluation permettrait de ramener, de 18 à 12 mois, l'écart entre la date d'inscription des valeurs au rôle et celle à laquelle ces valeurs prévalaient réellement sur le marché.

Enfin, il serait souhaitable de rendre plus fréquente la possibilité d'exercice du droit de contestation d'évaluation, sans toutefois hypothéquer les ressources disponibles des OMRE. Un bon compromis consisterait à accorder, à l'égard de chaque unité d'évaluation, un droit de demande de révision qui pourrait s'exercer une fois par trois ans, lors de tout dépôt annuel de rôle.

En conséquence, la Commission recommande ce qui suit :

16. **Que les valeurs inscrites aux rôles d'évaluation tendent dorénavant à refléter les conditions du marché qui prévalaient 12 mois avant l'entrée en vigueur des rôles.**

17. **Que le dépôt triennal des rôles d'évaluation soit remplacé par un dépôt annuel des rôles, rajustés au moyen d'un facteur comparatif fondé sur une médiane annuelle.**

18. **Qu'il continue à y avoir obligation de procéder à l'équilibration du rôle une fois tous les six ans pour les municipalités de moins de 5 000 habitants et une fois tous les trois ans pour les autres.**

19. **Qu'il y ait droit de demande de révision une fois par trois ans, à l'égard de chaque unité d'évaluation, et que ce droit puisse s'exercer lors de tout dépôt annuel de rôle.**

L'article 174 de la Loi sur la fiscalité municipale

L'article 174 de la Loi sur la fiscalité municipale, qui régit les modifications individuelles au rôle, ne permet de telles modifications qu'en cas d'événements ayant pour effet de changer la valeur physique de l'immeuble (par exemple, un incendie ou une rénovation) et non sa valeur économique, sur laquelle est pourtant en partie basée l'évaluation dans le cas des immeubles commerciaux et à revenus. La Commission croit que cet article devrait être amendé, afin que l'évaluateur puisse modifier le rôle d'évaluation pour refléter la variation de la valeur découlant d'un changement dans le taux d'occupation d'un immeuble. Cependant, pour éviter un engorgement des OMRE, elle souhaite limiter la possibilité de révision de l'évaluation pour motifs économiques à des circonstances susceptibles de provoquer des variations significatives de la valeur d'un immeuble. Par conséquent, la Commission recommande :

20. **Que l'article 174 de la Loi sur la fiscalité municipale (LFM) soit amendé afin de permettre des modifications au rôle d'évaluation visant à refléter une variation significative, à la hausse ou à la baisse, de la valeur d'un immeuble découlant**

d'un changement dans son taux d'occupation, et afin de définir avec précision ce qui constitue une telle variation significative.

Que le ministère des Affaires municipales et de la Métropole, avec la collaboration de représentants du secteur privé et du milieu de l'évaluation, examine si d'autres circonstances de nature économique pourraient ouvrir droit à des modifications au rôle d'évaluation.

21. **Que le gouvernement fasse strictement respecter l'obligation légale qu'ont les propriétaires, en vertu de l'article 18 de la Loi sur la fiscalité municipale, de transmettre aux évaluateurs municipaux, sous peine de sanctions, toutes les informations pertinentes sur les changements dans le taux d'occupation de leurs immeubles.**

La désynchronisation des rôles sur le territoire de la Communauté urbaine de Montréal

Quelques intervenants se sont plaints de la désynchronisation des rôles dans la région de Montréal. L'application de la recommandation de la Commission, à l'effet que soient mises à la disposition des OMRE des ressources suffisantes pour s'acquitter adéquatement de leurs tâches, éliminerait la nécessité de la désynchronisation.

4.3.4 LA GESTION DE L'IMPÔT FONCIER

Les coûts de la confection des rôles d'évaluation et de leur défense en cas de contestation étaient d'environ 78 M $ en 1996. Sur la base de la proportion des recettes foncières scolaires dans les recettes foncières totales, soit 15 %, le partage de ces coûts réclamés par les intervenants municipaux signifierait que les commissions scolaires auraient à défrayer un peu plus de 11 M $ par année. Comme la taxation scolaire est soumise à un plafond, déjà atteint par presque toutes les commissions, un tel partage diminuerait d'un montant équivalent les ressources qu'elles pourraient consacrer aux activités de base en éducation. Par ailleurs, le coût marginal pour les municipalités de fournir copie des rôles aux commissions scolaires est presque nul et fait déjà l'objet d'une tarification de celles-ci. En conséquence, la Commission considère qu'il ne serait pas opportun de faire partager les coûts de la confection et de la défense des rôles d'évaluation par les commissions scolaires.

Par ailleurs, il serait envisageable qu'un seul organisme assume la responsabilité de la perception de toutes les taxes foncières. Dans l'état actuel de la configuration du secteur local, seules les commissions scolaires francophones pourraient s'acquitter de cette responsabilité avec une certaine efficience, puisque leur territoire englobe plus ou moins complètement ceux de plusieurs municipalités, tout en n'étant pas trop disproportionné. Néanmoins, certaines exceptions subsistent. Compte tenu de ces considérations, la question de la mise en commun de la perception des taxes foncières sera considérée dans le chapitre 7, qui propose une réforme de la configuration du secteur local.

4.4 LES EXEMPTIONS DE TAXES FONCIÈRES ET LES RÉGIMES FISCAUX PARTICULIERS

4.4.1 LES IMMEUBLES ET ÉQUIPEMENTS NON PORTÉS AU RÔLE

Outre certains ouvrages publics, la catégorie des immeubles et équipements non portés au rôle comprend les équipements du secteur industriel reliés à la production et les objets mobiliers attachés à perpétuelle demeure dans les établissements des réseaux publics. La problématique associée à cette catégorie a déjà été abordée dans la section précédente du chapitre.

4.4.2 LES IMMEUBLES PORTÉS AU RÔLE MAIS EXEMPTÉS DE TAXES FONCIÈRES

Outre les immeubles des gouvernements du Canada et du Québec, incluant ceux des réseaux publics, qui font l'objet de compensations tenant lieu de taxes analysées à la section 4.5, et certains immeubles d'organismes municipaux et supramunicipaux, la catégorie des immeubles portés au rôle mais exemptés de taxes foncières comprend principalement ceux des corporations religieuses et ceux des organismes à but non lucratif (OBNL) qui sont à l'usage du public et utilisés sans but lucratif principalement à des fins culturelles, scientifiques, récréatives, charitables ou sociales, ou qui sont utilisés par un organisme de charité enregistré aux fins de la Loi sur les impôts.

Le manque à gagner net découlant des exemptions accordées à l'égard de ces immeubles, excluant ceux des gouvernements du Canada et du Québec, s'élevait en 1998 à 112,3 M $ sur le chapitre de la taxe foncière générale, et à 23,1 M $ sur celui des taxes foncières spécifiques au secteur non résidentiel[4].

4.4.2.1 Les organismes culturels et les organismes propriétaires de milieux naturels protégés

La Commission souscrit au maintien des acquis des organismes culturels en matière d'exemptions de taxes municipales, sous réserve des précisions de nature générale apportées dans les recommandations que l'on retrouve un peu plus loin. Par ailleurs, les organismes propriétaires de milieux naturels protégés du Québec subissent plusieurs irritants, qui sont presque tous traités par le biais des recommandations générales de la présente section. Toutefois, dans le cas spécifique des milieux naturels protégés, la Commission fait la recommandation suivante :

22. **Qu'une exemption de taxes municipales soit accordée aux propriétés consacrées « milieu naturel protégé » sur la foi d'une accréditation du ministère de l'Environnement ou de celui de la Faune, après examen de la valeur écologique du terrain, des buts poursuivis par l'organisme, de son engagement à assurer la conservation du site et de la contribution du territoire ou des bâtiments à l'œuvre de conservation et d'éducation.**

4. Excluant la taxe d'affaires, sur laquelle on reviendra plus loin.

Que, lorsqu'une exemption est accordée sur la foi d'une telle accréditation, le gouvernement compense le manque à gagner pour la municipalité où est située la propriété.

4.4.2.2 Le traitement général des communautés religieuses et des organismes à but non lucratif

Il existe des exemptions fiscales très larges pour les OBNL et les organismes religieux. Par ailleurs, une grande partie des terrains appartenant à des institutions religieuses est conservée pour des motifs spéculatifs. Enfin, des organismes continuent parfois à bénéficier d'exemptions, même si leur vocation a changé.

La principale critique que l'on peut adresser au système actuel d'exemptions de taxes et de régimes fiscaux particuliers est que le gouvernement du Québec détermine les paramètres de cette politique, bien que ce ne soit pas lui qui en assume les frais. Un autre reproche que l'on peut faire au système actuel est que certains citoyens se trouvent à assumer le coût de politiques qui bénéficient à l'ensemble de la population. Ainsi, certaines villes, comme Nicolet, se voient fortement pénalisées par la présence de nombreuses maisons-mères de communautés religieuses, tout comme plusieurs grandes villes font les frais d'un appui aux OBNL à vocation régionale, voire même québécoise ou canadienne.

La Commission a donc examiné l'option suivante : le gouvernement exonérerait les organismes qu'il juge d'intérêt national, tout en s'assurant, par le biais de subventions compensatoires aux municipalités ou aux organismes mêmes, que celles-ci ne fassent pas les frais de cette politique. Pour les autres organismes, d'intérêt local ou régional, le gouvernement déléguerait l'autorité d'exonération, sans compensation. Cette option aurait l'avantage de respecter l'autonomie municipale et de faire porter par le décideur, à quelque palier qu'il soit, les conséquences financières de ses décisions. Par contre, des organismes semblables risqueraient de faire l'objet de traitements différents d'une municipalité à l'autre et de fortes pressions s'exerceraient probablement sur les municipalités pour qu'elles accordent des exemptions.

En conséquence de ces inconvénients, la Commission a rejeté cette option. Elle a plutôt retenu une option à cinq volets, qui se conforme *grosso modo* au processus déjà établi, exigeant une reconnaissance de la Commission municipale, et qui maintient les avantages de la précédente option, tout en n'en présentant pas les inconvénients. La Commission fait de cette option une recommandation formelle, qui s'énonce comme suit :

23. **Que le gouvernement abolisse l'exemption automatique accordée aux institutions religieuses, de même que le régime fiscal particulier des presbytères n'appartenant pas à une Église, ces derniers devant à l'avenir être assimilés aux immeubles d'institutions religieuses, aux fins de la fiscalité locale, et que l'alinéa a) du paragraphe 10 de l'article 204 de la Loi sur la fiscalité municipale (LFM) soit modifié pour y ajouter, aux usages susceptibles de donner droit à des exemptions, les usages religieux.**

24. **Que le gouvernement restreigne et précise la signification des critères apparaissant actuellement au paragraphe 10 de l'article 204 de la Loi sur la fiscalité municipale, notamment les expressions « être à l'usage du public », « utilisé sans**

but lucratif » et « organisme de charité », et qu'il permette qu'une partie du terrain détenu par des organismes exemptés en vertu de cet article soit assujettie aux taxes foncières, si cette partie ne sert pas spécifiquement les fins pour lesquelles l'organisme est reconnu.

Qu'il ajoute, si besoin est, de nouveaux critères, pour tenir compte de certaines situations particulières, notamment de l'existence de milieux naturels protégés non ouverts au public, pour des motifs de conservation.

25. Que, sur demande d'une municipalité, la Commission municipale puisse désigner un organisme, religieux ou à but non lucratif, comme étant d'intérêt régional ou national, à charge pour le palier public correspondant de compenser la municipalité pour le manque à gagner découlant de l'exemption.

26. Que toute exemption soit automatiquement reconsidérée tous les cinq ans, de façon à pouvoir vérifier si l'organisme bénéficiaire utilise toujours le bien immobilier exempté aux fins pour lesquelles a été accordée l'exemption.

4.4.2.3 Les compensations pour services municipaux

Certains immeubles font l'objet d'une compensation de taxe, par exemple celle de 0,80 $ par 100 $ d'évaluation exigible à l'égard des terrains de communautés religieuses, et celle de 0,50 $ des 100 $ exigible à l'égard des OBNL. À cet égard, la Commission formule la recommandation suivante :

27. Que les compensations pour services municipaux exigibles à l'égard d'organismes exemptés de taxes foncières ne puissent pas s'appliquer à l'égard de biens immobiliers non desservis par la municipalité.

4.4.3 LES RÉGIMES FISCAUX PARTICULIERS

Le manque à gagner net[5] résultant, pour les municipalités, des régimes fiscaux particuliers s'élevait, en 1998, à 5,7 M $ en taxes générales et à 15,7 M $ en taxes foncières spécifiques au secteur non résidentiel. Par ailleurs, certains biens immobiliers ne font pas l'objet de régimes particuliers, alors que leur situation présente des spécificités importantes. C'est le cas, notamment, des maisons mobiles.

4.4.3.1 Les presbytères n'appartenant pas à une Église

Les presbytères n'appartenant pas à une Église sont exemptés eu égard aux premiers 200 000 $ de valeur. De l'avis de la Commission, il n'existe pas de raisons de les traiter différemment des immeubles appartenant à des institutions religieuses. Cette position est reflétée dans l'une des recommandations qui précèdent.

4.4.3.2 Les terrains de golf publics

Le régime fiscal particulier accordé aux terrains de golf dits publics est l'un de ceux qui ont été le plus décriés devant la Commission. La LFM plafonne la valeur d'imposition des terrains de

5. Excluant les exemptions de taxes d'affaires, traitées à la section 4.4.4.

golf de 20 hectares ou plus ouverts au public. Or, la perception de plusieurs intervenants est à l'effet que les terrains en question sont en fait quasiment réservés à l'usage de membres privilégiés, qui ouvrent de temps à temps l'accès au public à seule fin d'obtenir leur privilège fiscal. La Commission partage en bonne partie cet avis et formule, en conséquence, la recommandation suivante :

28. Que le gouvernement abolisse le traitement fiscal particulier accordé aux terrains de golf publics et permette aux municipalités de verser, si elles le souhaitent, aux organismes propriétaires de ces terrains une subvention compensatoire pour les taxes qui leur sont imposées.

4.4.3.3 Les exploitations forestières

Il se pose un problème en ce qui a trait au bois sur pied, dont l'évaluateur doit estimer la valeur et l'ajouter à celle du terrain. Cette pratique est inéquitable, notamment parce que, comme la terre doit déjà être évaluée selon sa qualité et son rendement potentiel, l'ajout de la valeur du bois sur pied équivaut à une double imposition. Par ailleurs, certaines MRC déplorent, avec raison, que les boisés publics exploités par des entreprises privées soient exemptés de taxes foncières. En conséquence, la Commission formule les recommandations suivantes :

29. Que la valeur du bois sur pied destiné à la coupe ne soit pas portée au rôle.

30. Que l'exploitant privé d'une terre publique soit assujetti au même régime fiscal local que l'exploitant d'une terre privée.

4.4.3.4 Les exploitations agricoles

Depuis quelques années, le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) compense les agriculteurs,dans une proportion de 70 %, pour les taxes foncières qu'ils ont à acquitter. Ce programme a remplacé le plafonnement de taxation qui existait auparavant à l'égard des exploitants agricoles. Après avoir considéré la question, la Commission ne recommande aucun changement au régime fiscal s'appliquant aux exploitations agricoles.

4.4.3.5 Les parcs de maisons mobiles

Les municipalités n'offrent généralement pas certains services municipaux usuels à l'intérieur du périmètre des parcs de maisons mobiles, notamment la construction et l'entretien des routes, le déneigement et la cueillette des ordures. Or, depuis 1979, les propriétaires de maisons mobiles sont assujettis au même régime fiscal que les autres résidants. Ils paient les mêmes impôts fonciers et les mêmes taxes de services, le cas échéant. Par ailleurs, les infrastructures des parcs de maisons mobiles, comme le réseau d'aqueduc et d'égouts,sont portées au rôle d'évaluation. Cela signifie que non seulement les locataires des parcs ne sont pas desservis par le réseau municipal,mais ils doivent même payer des taxes foncières sur la valeur des infrastructures dont ils se sont dotés à leurs frais. La Commission recommande donc ce qui suit :

31. Que les résidants de parcs de maisons mobiles soient exemptés des taxes de services destinées à financer le coût d'un service municipal qui ne leur est pas offert.

32. Que l'on exclue de l'évaluation des parcs de maisons mobiles le coût des infrastructures privées qui sont de même nature que les infrastructures publiques usuelles financées par l'ensemble des contribuables, notamment les réseaux d'aqueduc et d'égouts, les routes et les équipements d'éclairage.

4.4.4 LES EXEMPTIONS À LA TAXE D'AFFAIRES

En 1998, le manque à gagner attribuable à ce type d'exemptions se chiffrait, selon le MAMM, à 341,4 M $. Il s'agit cependant d'une estimation maximale, selon une définition très large des affaires. Advenant que la taxe d'affaires ne soit pas abolie, contrairement à la recommandation de la Commission à cet effet, les recommandations portant sur les exemptions de taxes foncières devraient s'appliquer également à celle-ci, *mutatis mutandis*.

4.4.5 LES EXEMPTIONS FISCALES VISANT À ATTIRER DES ENTREPRISES

Les exemptions de taxes municipales et autres subventions à l'égard d'un établissement industriel ou commercial sont actuellement prohibées par la Loi, dans le but d'éviter une concurrence fiscale ou financière entre les municipalités pour attirer certains investissements industriels ou commerciaux. Une telle concurrence risquerait en effet d'être coûteuse, puisque les entreprises seraient en mesure d'amener les villes à surenchérir les unes contre les autres et, ainsi, d'obtenir un bénéfice aux dépens des autres contribuables.

Il faut toutefois considérer la concurrence qui se fait à cet égard avec des villes de l'extérieur du Québec, surtout des villes américaines. Cependant, la décision que prend une entreprise au sujet de la localisation de ses investissements relève de tout un ensemble de facteurs et, même si l'on se limite aux facteurs d'ordre fiscal, les régimes fiscaux des ordres supérieurs de gouvernement sont souvent plus importants que la fiscalité locale. Outre les problèmes d'inefficacité que comporteraient des exemptions de taxes municipales, même circonscrites aux entreprises étrangères qui font un nouvel investissement au Québec, il serait très difficile de préciser des critères qui limiteraient les possibilités d'exemptions sans créer d'iniquité. En conséquence, la Commission considère qu'il n'y a pas lieu de modifier les dispositions législatives actuelles prohibant les subventions municipales aux entreprises.

4.5 LES COMPENSATIONS GOUVERNEMENTALES TENANT LIEU DE TAXES

Le thème des compensations tenant lieu de taxes versées par les gouvernements est à toutes fins utiles le seul qui ait fait l'unanimité chez les intervenants. Tous abondent dans le même sens : le gouvernement du Québec devrait payer l'équivalent de 100 % des taxes locales sur la valeur foncière des immeubles des réseaux public et parapublic et le gouvernement fédéral devrait faire de même.

4.5.1 L'AMPLEUR ET LA RÉPARTITION INTERMUNICIPALE DU « MANQUE À GAGNER » ATTRIBUABLE AUX EXEMPTIONS DE TAXES DES GOUVERNEMENTS

En 1998, les compensations versées par le gouvernement du Québec s'élevaient à 311 M $. S'il acceptait aujourd'hui de verser une contribution fondée sur 100 % de la valeur foncière imposée au taux global de taxation de chacune des municipalités, il lui en coûterait, comme l'illustre le tableau 4-A, environ 256 M $ additionnels. Ce tableau présente aussi la répartition intermunicipale du « manque à gagner ». Pour sa part, le gouvernement fédéral verse en compensations un total de 104 M $, soit l'équivalent de 73 % des impôts fonciers qu'il paierait sur la base de son évaluation foncière. Toutefois, les règles qu'il utilise ont pour effet de réduire la valeur par rapport à ce qu'on obtiendrait avec les règles appliquées par le Québec et d'augmenter en conséquence légèrement le manque à gagner des municipalités.

4.5.2 LES GOUVERNEMENTS SONT-ILS DES CONTRIBUABLES ?

Si les gouvernements étaient des contribuables comme les autres, ils devraient payer l'équivalent de 100 % de taxes municipales. Cependant, sur la base de la nature et des fonctions d'un gouvernement et aussi sur celle de l'expérience canadienne et internationale, il est clair que les gouvernements ne sont pas des contribuables : ils administrent la contribution des vrais contribuables que sont les individus et les entreprises, contribution qui leur sert à la mise en œuvre de politiques visant l'intérêt public.

4.5.3 LA COMPENSATION DU COÛT DES SERVICES MUNICIPAUX ET LES EFFETS DE REDISTRIBUTION

Les contribuables, par l'intermédiaire du gouvernement, doivent assumer pleinement le coût des politiques publiques nationales, qui inclut le coût des services municipaux rendus aux édifices publics. Pour éviter que la population d'une municipalité, plutôt que l'ensemble des contribuables, n'ait à supporter le financement de services publics qui profitent à des personnes non résidantes, les coûts des services municipaux doivent être couverts par les budgets afférents aux édifices desservis. Le raisonnement inverse vaut aussi : si la compensation versée par un ordre de gouvernement à l'égard d'un de ses immeubles excède la valeur des services qui lui sont rendus par la municipalité, on assiste à un transfert de tous les contribuables de ce gouvernement vers ceux de la municipalité.

Le gouvernement doit payer entièrement les tarifications et frais de services, qui sont directement liés aux services consommés par les édifices publics, mais comme, dans la majorité des cas, ces frais ne couvrent pas les coûts de tous les services municipaux, une forme de compensation additionnelle est requise. Le problème consiste donc à déterminer un niveau de compensation qui soit suffisant pour couvrir le coût des services municipaux dispensés aux édifices publics, tout en effectuant le moins possible de redistribution en faveur des contribuables des municipalités dans lesquelles sont situés ces édifices.

Tableau 4-A

« Manque à gagner » des municipalités causé par les exemptions de taxes des gouvernements, prévisions pour 1998

% VERSÉ EN COMPENSATIONS			73 %	100 %	25 %	80 %	80 %
CLASSE DE POPULATION	NOMBRE DE MUNICIPALITÉS	POPULATION	GOUVERNEMENT DU CANADA	GOUVERNEMENT DU QUÉBEC[1]	ÉCOLES PRIMAIRES ET SECONDAIRES	CÉGEPS ET UNIVERSITÉS	RÉSEAU SANTÉ ET SERVICES SOCIAUX
			(M $)	(M $)	(M $)	(M $)	(M $)
0 – 999	619	333 817	1 185 395	16 177 746	2 782 270	57 255	84 837
1 000 – 2 999	460	798 103	2 751 808	23 763 788	9 378 809	10 936	1 198 351
3 000 – 4 999	120	459 697	1 575 343	1 347 950	10 172 563	706 227	759 966
5 000 – 9 999	76	519 080	1 384 663	529 518	9 794 871	107 174	909 005
10 000 – 24 999	77	1 221 599	6 098 324	2 025 871	29 778 522	2 511 955	3 544 845
25 000 – 49 999	27	943 874	3 569 429	711 906	22 932 699	2 329 041	3 165 551
50 000 – 99 999	16	1 083 551	6 718 184	975 439	28 270 127	4 176 220	4 209 277
100 000 et plus	5	1 742 712	7 949 691	2 018 783	48 472 365	9 770 812	11 811 731
TOTAL	1 400[2]	7 102 433	31 232 841	47 551 005	161 582 230	19 669 623	25 683 566

1. Bien que le taux de compensation des immeubles gouvernementaux soit en général de 100 %, il existe un manque à gagner, attribuable au fait qu'aucune compensation n'est versée sur certains actifs immobiliers, comme les terres publiques et les haltes routières.
2. Ce nombre est celui qui prévalait en 1998. Les fusions qui ont eu lieu depuis ce temps l'ont fait passer à 1 348, au 1er mars 1999.

Source : Ministère des Affaires municipales et de la Métropole

En 1978,dans un document intitulé « Réforme fiscale – Le projet »[6], dans lequel il présentait sa proposition originelle de nouveau pacte fiscal avec les municipalités, le gouvernement reconnaissait la double nature du problème. D'une part, il admettait l'importance de compenser les municipalités pour les services rendus. Il proposait, à cet effet, de verser à la municipalité hôtesse une compensation équivalant à 50 % des taxes calculées sur la base de l'évaluation foncière de ses immeubles situés dans cette municipalité et du taux de taxation de cette dernière. D'autre part, il proposait une formule de répartition *per capita* dont le montant aurait été calculé sur la base du taux global moyen de taxation au Québec appliqué au total de ses valeurs foncières, ce qui prouve qu'il était parfaitement conscient qu'une compensation à 100 %, octroyée sur la base de la localisation des édifices, aurait engendré une redistribution injustifiée entre les contribuables des différentes municipalités.

Par ailleurs, le libellé de l'extrait du document de 1978 n'associait ce possible effet redistributif qu'aux immeubles des réseaux de la santé et de l'éducation, et non aux immeubles gouvernementaux. En effet, le cas de ces derniers est différent, en ce sens que le gouvernement, lorsqu'il est propriétaire de tels immeubles,se trouve en quelque sorte en concurrence avec des propriétaires privés d'édifices à bureaux. Les activités étant de même nature, elles doivent être soumises aux mêmes règles. C'est d'ailleurs ce que le gouvernement a implicitement reconnu en payant,dès 1980, l'équivalent de 100 % des taxes qui seraient exigibles sur la base de l'évaluation foncière de ses propres immeubles.

De la proposition gouvernementale originelle de 1978, on est passé, lors des discussions ayant conduit au pacte fiscal de 1980, à la notion du gouvernement contribuable comme les autres, qui constitue encore aujourd'hui le paradigme dans lequel s'enferment la majorité des intervenants au Québec. Par contre, dans la quasi-totalité des juridictions étrangères, les biens immobiliers appartenant à l'État sont exonérés de l'impôt foncier s'ils ne produisent pas de revenus et s'ils sont affectés à un service d'utilité publique. Par ailleurs, plusieurs provinces canadiennes et États étrangers paient des compensations tenant lieu de taxes foncières, sous une forme ou sous une autre. Au Canada,seuls la Saskatchewan et Terre-Neuve ne paient aucune compensation, sauf, dans le dernier cas, à la ville de Saint-John pour les services de protection publique, d'aqueduc et d'égouts.

Dans le cas des immeubles du gouvernement, les compensations sont souvent équivalentes à 100 % des taxes foncières qui seraient exigibles. Toutefois, les compensations versées au titre des réseaux d'enseignement et de santé sont la plupart du temps inférieures et sont même fréquemment calculées sur une base tout à fait différente de la valeur foncière. Ainsi, l'Ontario verse 75 $ pour chaque étudiant collégial ou universitaire (en équivalent temps complet (ETC)) et 75 $ par lit d'hôpital,mais n'octroie aucune compensation pour les écoles primaires et secondaires.À titre de comparaison, les compensations versées par le Québec équivalent, pour les universités,à 259 $ par étudiant ETC et, pour les hôpitaux,à 1 059 $ par lit.

La Commission considère qu'à l'instar des autres provinces et pays, il est temps d'adopter au Québec un paradigme plus conforme à la véritable nature des gouvernements.

6. Ministère des Finances, en collaboration avec le ministère des Affaires municipales,« Réforme fiscale – Le projet »,dans Conférence Québec-Municipalités, *Réforme fiscale et démocratie municipale*, 1978.

4.5.4 LA BASE DE COMPENSATION

Le gouvernement n'étant pas un contribuable comme les autres, il n'y a aucune raison péremptoire de choisir une base de compensation pour les immeubles des réseaux qui soit identique à la base de taxation locale. Il y a même probablement intérêt à choisir une autre base que la valeur foncière, de façon à simplifier le système en éliminant, de façon générale, la nécessité des évaluations et, ce faisant, les contestations par le gouvernement. Parmi les bases de compensation qui ne porteraient pas à contestation, on retrouve un montant fixe par élève ou par lit, la superficie des institutions visées et un pourcentage du budget de ces institutions. La formule du budget doit cependant être éliminée, car son application serait trop complexe. Pour leur part, les formules des montants fixes et de la superficie sont toutes deux simples d'application et produisent des compensations stables, mais demandent d'être accompagnées d'un indicateur d'indexation annuelle de celles-ci.

La formule d'une compensation fondée sur la superficie est la plus simple et celle qui s'éloigne le moins du régime actuel fondé sur l'évaluation foncière. Même si les deux formules proposées sont susceptibles d'engendrer des transferts significatifs de fardeau fiscal entre les réseaux et, par conséquent, des déplacements non négligeables de revenus de compensation entre les municipalités, ces déplacements sont moins marqués avec la formule de la superficie, étant donné que celle-ci affiche une corrélation plus forte avec la valeur foncière. Des simulations menées par la Commission ont cependant démontré qu'une formule fondée sur la superficie combinée des bâtiments et des terrains était susceptible de produire entre les municipalités des transferts beaucoup plus importants qu'une formule fondée uniquement sur la superficie des bâtiments. La Commission retient donc cette dernière option pour les réseaux de l'éducation et de la santé. Quant aux immeubles gouvernementaux proprement dits, ils doivent continuer d'être soumis aux mêmes règles que les édifices à bureaux du secteur privé. En conséquence, la Commission formule les recommandations suivantes :

33. Que les gouvernements continuent à payer, aux municipalités dans lesquelles sont situés leurs propres immeubles, l'équivalent de 100 % des taxes qui seraient exigibles sur la base de l'évaluation foncière de ceux-ci.

34. Que le gouvernement du Québec octroie dorénavant, aux municipalités dans lesquelles sont situés les immeubles des réseaux de l'éducation et de la santé, des compensations tenant lieu de taxes pour ces immeubles, sur la base de la superficie des bâtiments visés.

Qu'une fois qu'ils auront été établis, les montants versés en vertu de cette nouvelle base de compensation soient indexés suivant l'évolution annuelle du fardeau fiscal local moyen du secteur non résidentiel au Québec.

4.5.5 LES CATÉGORIES D'IMMEUBLES DES RÉSEAUX PUBLICS ET LES TAUX DISTINCTS DE COMPENSATION

Le gouvernement utilise présentement des taux distincts de compensations pour les différentes catégories d'immeubles des réseaux publics, à savoir 80 % de l'équivalent des taxes foncières qui seraient exigibles, pour les universités et le réseau de la santé, et 25 %, pour le réseau de

l'éducation primaire et secondaire. Or, une telle situation est arbitraire puisqu'il n'y a *a priori* aucune raison de croire qu'une compensation suffisante pour les services municipaux rendus à ces immeubles doive varier entre ces catégories. L'instauration d'un taux unique de compensation aurait pour effet de simplifier la situation, mais engendrerait des déplacements énormes de revenus entre les municipalités. Cette option n'est donc pas envisageable dans l'immédiat.

4.5.6 LE CHOIX DES TAUX DE COMPENSATION

Il est impossible de déterminer le taux qui compenserait le plus adéquatement possible les services municipaux rendus aux édifices des réseaux, car ces services ne sont pas mesurables avec exactitude. Dans sa proposition originelle de 1978, le gouvernement semblait estimer que 50 % était un taux adéquat. Ce taux semble donc tout aussi valable qu'un autre, même sans doute moins arbitraire. Il y aurait donc lieu que la compensation versée à l'égard des écoles primaires et secondaires, présentement de 25 % de l'équivalent des taxes foncières, soit augmentée à 50 % de cet équivalent, ou, pour obtenir globalement les mêmes recettes sur la base de la superficie de ces écoles, à 0,60 $ du pied carré de bâtiment. Quant aux immeubles des réseaux de la santé et de l'enseignement supérieur, déjà compensés à 80 %, ils devraient conserver l'équivalent de ce pourcentage de compensations, soit 1,30 $ du pied carré de bâtiment sur la base de recettes globales équivalentes, étant donné l'impossibilité de diminuer ce taux aux alentours de 50 %.

Le coût pour le gouvernement de doubler les compensations aux écoles primaires et secondaires serait de 54,1 M $. Ces transferts additionnels aux municipalités se répartiraient de la façon illustrée au tableau 4-B.

Tableau 4-B

Répartition entre les municipalités, selon la taille de leur population, des compensations gouvernementales tenant lieu de taxes versées sur la base de la superficie des bâtiments, incluant les sommes additionnelles provenant d'un doublement des compensations à l'égard des écoles primaires et secondaires

NOMBRE D'HABITANTS	COMPENSATIONS TENANT LIEU DE TAXES (M $)
0 à 4 999	18,9
5 000 à 9 999	5,8
10 000 à 24 999	13,2
25 000 à 49 999	11,6
50 000 à 99 999	4,6
100 000 et plus	–

Source : Simulations de la Commission

Malgré le doublement des compensations versées au titre des écoles, certaines municipalités sont perdantes, en raison du passage de la valeur foncière à la superficie des bâtiments comme base de compensation. Il serait souhaitable de verser à ces municipalités une compensation

visant à annuler leurs pertes, jusqu'à ce que l'indexation des compensations gouvernementales tenant lieu de taxes vienne annuler ces pertes. Une somme d'environ 6 M $ serait ainsi nécessaire, lors de la première année d'implantation de la nouvelle formule ; Montréal recevrait 2,3 M $ de cette somme. En conséquence, la Commission formule les recommandations suivantes :

35. **Que le taux de compensation gouvernemental e tenant lieu de taxes sur les immeubles des réseaux de la santé et de l'enseignement supérieur soit établi à 1,30 $ du pied carré de bâtiment, soit l'équivalent de 80% des taxes exigibles sur la base de la valeur foncière.**

36. **Que le taux de compensations gouvernementales tenant lieu de taxes sur les écoles primaires et secondaires soit établi à 0,60 $ du pied carré de bâtiment, soit l'équivalent de 50 % des taxes exigibles sur la base de la valeur foncière.**

37. **Que les municipalités qui seront perdantes à la suite de l'instauration de la nouvelle formule, en raison du remplacement de la valeur foncière par la superficie du bâtiment comme base de compensation, se voient octroyer par le gouvernement une somme équivalant à leurs pertes et ce, tant que celles-ci n'auront pas été annulées par l'indexation des compensations tenant lieu de taxes.**

4.5.7 L'ASSUJETTISSEMENT DES MUNICIPALITÉS À LA TVQ

Comme l'introduction de la TVQ en juillet 1992 entraînait une hausse du fardeau fiscal des municipalités et d'autres organismes du secteur public, ils ont exceptionnellement obtenu le droit de réclamer certains remboursements de taxes. Les taux de remboursement ont été déterminés de façon à maintenir l'équilibre entre le fardeau de la TVQ et celui qui prévalait avant la réforme. Les municipalités ont perdu le privilège de réclamer un remboursement à compter du 1er janvier 1997. La Commission est d'avis que l'abolition du droit des municipalités à un remboursement partiel constituait une répudiation de la volonté clairement exprimée par le gouvernement en 1992,à l'effet de ne pas utiliser l'avènement de la TVQ pour accroître le fardeau fiscal des organismes du secteur public. En outre, sa nouvelle politique est discriminatoire puisque les autres organismes de services publics continuent de recevoir des remboursements.

Le remboursement partiel consenti aux municipalités représentait un montant de 76 M $ par année lors de son abolition en 1996. Le taux de la TVQ ayant augmenté de 15 % depuis ce temps, on peut croire que le rétablissement des modalités antérieures de remboursement partiel porterait la facture à environ 87 M $. Compte tenu de l'ampleur de la somme en cause et malgré les motifs qui pourraient venir appuyer un tel rétablissement, la Commission préférerait que d'éventuelles sommes provenant du gouvernement soient consacrées à des mesures plus structurantes,décrites au chapitre 6.

4.6 LES COMPENSATIONS TENANT LIEU DE TAXES FONCIÈRES SUR LES IMMEUBLES DES RÉSEAUX DE TÉLÉCOMMUNICATIONS, DE GAZ ET D'ÉLECTRICITÉ (TGE)

La taxe sur les télécommunications, le gaz et l'électricité (TGE) est une taxe sur le revenu imposable des exploitants de réseaux de télécommunications, de gaz et d'électricité, qui tient lieu

de taxes foncières à l'égard de certains immeubles et équipements qui ne sont pas portés au rôle d'évaluation foncière. Son rendement était de 380,5 M $ en 1998.

4.6.1 L'ASSIETTE ET LES TAUX DE LA TGE

Essentiellement, les immeubles et équipements visés par la TGE sont les constructions qui font partie d'un réseau de télécommunications, autre qu'un réseau de télévision, de radiodiffusion ou de télécommunications sans fil, d'un réseau de distribution de gaz, ou d'un réseau de production, de transmission ou de distribution d'énergie électrique. Les ouvrages accessoires sont aussi visés, à certaines exceptions près.

Les taux de taxation sont les suivants :

- dans le cas d'un réseau de distribution de gaz, 2 % de la partie du revenu imposable qui n'excède pas 5 M $ et 4 % de la partie excédentaire ;
- dans le cas d'un réseau d'électricité, 3 % du revenu brut imposable ;
- dans le cas d'un réseau de câblodistribution, 2 % de la partie du revenu imposable qui n'excède pas 5 M $ et 8 % de la partie excédentaire ;
- dans les autres cas, 3,5 % de la partie du revenu imposable qui n'excède pas 35 M $ et 11 % de la partie excédentaire.

4.6.2 LES FRAIS DE PERCEPTION ET DE DISTRIBUTION DE LA TGE

Le ministère du Revenu du Québec (MRQ) perçoit la TGE et en remet le produit au ministère des Affaires municipales et de la Métropole (MAMM), qui en redistribue une partie importante aux municipalités et affecte le solde à d'autres fins. Les frais de perception et de redistribution sont fixés à 3 % des recettes, ce qui équivalait en 1998 à 11,4 M $. On peut se questionner sur le coût qu'aurait à supporter un organisme qui serait créé de toutes pièces pour percevoir et redistribuer la TGE. Compte tenu du petit nombre d'entreprises visées, il semble à la Commission que ces frais seraient inférieurs aux 11,4 M $ chargés à l'heure actuelle. En conséquence, la Commission recommande :

38. Que le gouvernement révise à la baisse les tarifs qu'il impose aux municipalités pour la perception et la redistribution de la compensation tenant lieu de taxes foncières sur les immeubles des réseaux de télécommunications, de gaz et d'électricité (TGE).

4.6.3 L'UTILISATION DES RECETTES DE LA TGE À DIVERSES FINS

Les recettes de la TGE sont présentement utilisées pour financer le programme de péréquation municipale, une aide aux MRC, une autre aux six villes centrales de RMR, provisoirement une partie de la contribution de ces dernières au Fonds spécial de financement des activités locales et, enfin, le programme visant la neutralité financière, en termes de péréquation et de recettes de la TGE, lors d'une fusion. Le tableau 4-C indique les sommes correspondant à chacun de ces éléments.

Tableau 4-C

Utilisation des recettes de la TGE, 1998

	M $
Montant perçu par le MRQ	380,5
Aide à la contribution des villes centrales au Fonds de financement des activités locales	(34,6)
Frais de perception et de redistribution	(11,4)
Montant net reçu du MRQ par le MAMM	334,5
Péréquation	(35,0)
Neutralité financière lors d'un regroupement	
- Élément de péréquation	(1,4)
- Élément de TGE	(0,6)
Aide aux MRC	(3,0)
Aide directe aux villes centrales de RMR	(11,0)
Montant à redistribuer directement aux municipalités	283,5

Source : Ministère des Affaires municipales et de la Métropole.

4.6.3.1 Le programme de péréquation municipale

Il est nécessaire, pour ne pas contrecarrer l'atteinte des objectifs du programme et ne pas créer de biais dans le mode de compensation, que le financement s'effectue à partir d'une source de revenus qui soit neutre par rapport aux objectifs recherchés ou aille dans le même sens. Comparativement à une répartition *per capita*, les critères de répartition de la TGE conduisent à verser des sommes plus importantes aux grandes municipalités, qui sont en général celles qui ont la plus grande richesse foncière *per capita*. La corrélation n'est pas parfaite, mais, si l'on souhaite continuer à financer le programme de péréquation à même une source de revenus municipale, ce que permet la situation financière globale des municipalités, la TGE semble être celle qui offre le moins de biais par rapport aux objectifs visés.

4.6.3.2 La neutralité financière lors d'une fusion de municipalités

Ce petit programme assure la neutralité financière relativement aux recettes de TGE et de péréquation. Si la péréquation continue à être financée à partir de la TGE, il semble logique de financer tout le programme de neutralité financière à même les recettes de celle-ci.

4.6.3.3 L'aide aux MRC

Il s'agit là d'une somme mineure, que les recettes de la TGE pourraient continuer à financer, étant entendu qu'advenant une réforme du cadre institutionnel local, les modes de financement des MRC devraient globalement être revus.

4.6.3.4 L'aide aux villes centrales des RMR

De l'avis de la Commission, si l'on reconnaît que les villes centrales encourent des coûts du fait de l'utilisation de leurs services par les résidants des municipalités voisines, ce sont ces derniers qui doivent les compenser, et non l'ensemble des municipalités par le biais de la TGE. En conséquence, la Commission recommande :

39. Que les recettes de la TGE ne servent plus à financer l'aide versée directement aux villes centrales des RMR.

4.6.4 LA TÉLÉPHONIE SANS FIL

L'assiette de la TGE n'inclut pas la téléphonie sans fil, malgré certains liens de parenté avec les réseaux déjà assujettis à cette taxe. Cependant, l'assise foncière des réseaux de télécommunications sans fil étant considérablement moindre que celle d'un réseau conventionnel, il y a une certaine logique à ne pas les assujettir à un régime d'exception, qui résulterait en des compensations tenant lieu de taxes foncières disproportionnées par rapport à la base de taxation retenue en général pour les entreprises commerciales ou industrielles. Par ailleurs, le fait pour une province de procéder à ce qui peut être considéré par certains comme une taxation indirecte des ondes pourrait être jugé non conforme à ses compétences, en vertu de la Constitution. Compte tenu de ces considérations, il n'y a pas lieu d'assujettir la téléphonie sans fil à la TGE.

4.6.5 LES CRITÈRES DE RÉPARTITION DES RECETTES NETTES DE LA TGE

Les critères de répartition entre les municipalités des recettes nettes de la TGE sont l'importance relative de la population et celle de l'effort fiscal, tel que mesuré par le taux global de taxation uniformisé (TGTU). La formule de répartition des recettes n'est pas reliée à l'emplacement des équipements taxés, mais tente de répartir ces recettes comme si chaque municipalité avait une part des équipements équivalente à son poids démographique et les imposait selon ses propres paramètres de taxation. Une telle logique répond à l'objectif de ne pas favoriser indûment les municipalités où sont situés les équipements.

La Commission souscrit à cet objectif, mais encore faudrait-il que les variables utilisées reflètent le plus fidèlement possible ce qui se produirait si les équipements étaient de fait répartis entre les municipalités proportionnellement à leur population. Or, le TGTU ne tient compte, outre de la tarification, que de la taxation générale et non des autres taxes auxquelles peut être assujetti le secteur non résidentiel, soit les taxes et surtaxes non résidentielles et la taxe d'affaires. Ces taxes spécifiques devraient être ajoutées au TGTU dans la formule.

Les transferts entre municipalités qui résultent des diverses modifications proposées sont rapportés au tableau 4-D. L'effort fiscal s'accroissant en moyenne avec la taille des villes, il n'est pas surprenant qu'une formule de répartition fondée sur cette variable soit favorable aux villes de plus grande taille. L'exception que constituent les plus grandes villes est attribuable à l'abolition de l'aide directe aux villes centrales de RMR, qui occasionne une perte de 4,1 M $ à la Ville de Montréal.

Tableau 4-D

Transferts intermunicipaux par classe de population, résultant de la modification proposée à la formule de répartition des recettes nettes de la TGE et de la fin de l'aide directe aux villes centrales de RMR prise à même ces recettes

NOMBRE D'HABITANTS	GAINS OU PERTES (M $)
0 à 4 999	(10,1)
5 000 à 9 999	(0,2)
10 000 à 24 999	1,0
25 000 à 49 999	4,6
50 000 à 99 999	5,2
100 000 et plus	(0,6)

Source : Simulations de la Commission.

Par ailleurs, la Commission est favorable à ce que soit inséré dans la formule un facteur de pondération permettant d'augmenter la part qu'obtiendraient autrement les municipalités ayant sur leur territoire des infrastructures de taille suffisante pour leur causer des inconvénients. Cette part pourrait ainsi être augmentée de 50 % ou même doublée.

En matière de répartition des recettes nettes de la TGE, la Commission formule les recommandations suivantes :

40. Que le taux global de taxation uniformisé (TGTU) soit remplacé, dans la formule de répartition aux municipalités des recettes nettes de la TGE, par un terme d'effort fiscal incorporant, en plus des recettes considérées dans le TGTU, les recettes provenant des taxes spécifiques au secteur non résidentiel.

41. Que soit incorporé, dans la formule de répartition des recettes nettes de la TGE, un facteur de pondération permettant d'augmenter la part qu'obtiendraient autrement les municipalités ayant sur leur territoire des équipements assujettis à la TGE et susceptibles de leur causer des inconvénients majeurs.

4.7 LES DROITS SUR LES MUTATIONS IMMOBILIÈRES

En 1991, le législateur, par le biais d'une modification à la Loi concernant les droits sur les mutations immobilières, obligeait les municipalités à percevoir un droit sur le transfert de tout immeuble situé sur leur territoire et fournissait dans l'article 2 une grille d'imposition :

Valeur de moins de 50 000 $: ..... 0,5 %
Valeur entre 50 000 $ et 250 000 $: ..... 1,0 %
Valeur supérieure à 250 000 $: ..... 1,5 %

Il spécifiait qu'aux fins d'imposition du droit de mutation, la valeur retenue de l'immeuble devait être le plus élevé du montant de la transaction ou de son évaluation.

4.7.1 LES PROBLÈMES RELIÉS AUX DROITS SUR LES MUTATIONS IMMOBILIÈRES

En 1997, les recettes perçues par le biais de droits sur les mutations immobilières étaient de 142 M $. La base d'imposition des droits ne respecte pas l'idée originale de la Loi, puisque ceux-ci ne correspondent pas aux véritables coûts administratifs. En outre, ces dernières années, la valeur des transactions immobilières a souvent été inférieure à l'évaluation municipale et, en conséquence, certaines personnes considèrent que la Loi concernant les droits sur les mutations immobilières est inéquitable. Enfin, il existe un grand nombre d'exonérations à l'égard des droits de mutation.

4.7.2 LA SOLUTION : UN CHANGEMENT DE LA BASE D'IMPOSITION DES DROITS

Dans le but de solutionner, au moins en partie, les problèmes associés aux droits sur les mutations immobilières, leur calcul pourrait être basé sur la valeur de la transaction réalisée, plutôt que sur l'évaluation de l'immeuble. Parallèlement, les diverses exonérations aux droits de mutation pourraient être revues et resserrées. Cette option corrigerait la perception d'iniquité découlant de l'écart entre la valeur de la transaction et la valeur foncière inscrite au rôle et servant de base à l'imposition des droits. Toutefois, en raison des sommes en cause, il existerait un risque que certaines personnes indiquent des montants de transaction inférieurs aux montants réels. Par ailleurs, il faudrait procéder à une révision complexe et exigeante de toutes les exonérations, sans que la réalisation d'une telle opération ne règle fondamentalement le problème. Cependant, le principal défaut de cette option est qu'elle ne corrigerait pas le problème fondamental relié aux droits de mutation dans leur forme actuelle, à savoir qu'ils ont été détournés de leur objectif premier, en étant établis à des niveaux qui dépassent de loin le coût administratif engendré par une transaction immobilière.

Les droits de mutation pourraient plutôt consister en des montants forfaitaires correspondant approximativement aux divers coûts administratifs engendrés par une transaction immobilière. Des fourchettes devraient être établies, variant selon les catégories d'immeubles pouvant faire l'objet de transactions. Toutes les transactions devraient être assujetties à cette forme de tarification. En effet, le fait de remplacer un droit d'un montant souvent outrancier par une tarification raisonnable permettrait d'imposer celle-ci, quels que soient le type de transaction et les contribuables impliqués.

La tarification souhaitée par la Commission devrait couvrir, pour la municipalité concernée, non seulement le coût du transfert administratif de propriété comme tel, mais aussi la portion pertinente du coût de toute opération afférente à ce transfert. Il n'existe pas de données permettant de répartir les transactions immobilières ayant cours une année donnée au Québec entre les différentes catégories d'immeubles. Le nombre total de transactions se situe, bon an mal an, entre 150 000 et 160 000, pour une moyenne de 155 000. En multipliant ce nombre par une valeur hypothétique de 300 $ par transaction, on obtient un rendement total de 46,5 M $ pour les droits de mutation appliqués selon la formule proposée. La Commission recommande ce qui suit :

42. Que les droits de mutation fondés sur un pourcentage de la valeur foncière soient remplacés par des droits consistant en des montants forfaitaires, se

conformant à des fourchettes établies pour les diverses catégories d'immeubles pouvant faire l'objet de transactions.

Que toutes les transactions, sans exception, soient assujetties à cette forme de tarification.

4.8 LE PROGRAMME DE PÉRÉQUATION MUNICIPALE

4.8.1 LA PERTINENCE DE LA PÉRÉQUATION MUNICIPALE

L'objectif du programme de péréquation municipale est de venir en aide aux municipalités les plus démunies afin qu'elles puissent offrir les services publics essentiels à leur collectivité sans devoir recourir à des taux d'imposition excessifs. Dans le contexte actuel où les municipalités sont surtout financées par la richesse foncière, il est opportun de maintenir un régime visant à compenser pour la déficience de cette richesse, étant entendu que l'on conserve par ailleurs un régime de remboursement d'impôt foncier destiné à venir en aide aux contribuables les plus démunis.

4.8.2 LES SOMMES CONSACRÉES AU PROGRAMME

Le montant net de 35 M $ distribué par la péréquation est-il suffisant ? Le régime de péréquation municipale représente moins de 1 % des sommes perçues en taxes foncières par les municipalités. Si l'on convient qu'il existe entre celles-ci de grandes différences dans la richesse foncière par habitant, le mécanisme permettant de redistribuer cette richesse devrait-il avoir une importance plus grande dans leurs recettes générales ?

Dans l'état actuel des choses, des sommes additionnelles consacrées à ce programme seraient sans doute déduites des recettes de la TGE ou d'autres sommes versées aux municipalités. Par ailleurs, plutôt que d'effectuer un rajustement à la marge, il serait sans doute préférable d'intégrer cet élément dans une perspective d'ensemble, tenant compte notamment des nouveaux transferts de responsabilités qui pourraient être effectués vers les municipalités.

4.8.3 LA FORMULE DE PÉRÉQUATION : CONSÉQUENCES ET CORRECTIFS

4.8.3.1 Description de la formule

La formule de péréquation municipale peut être présentée sous cette forme :

$$P = (A \times B \times C) \times (1 + D) \times E$$

où

P = Montant de la péréquation de la municipalité ;

A = Facteur de déficience de la richesse foncière de la municipalité ;

B = Recettes de taxes admissibles de la municipalité ;

C = Pourcentage du facteur de déficience compensé par la formule ;

D = Taux de bonification régionale ;

E = Facteur d'ajustement relié à l'enveloppe disponible pour la péréquation.

Le facteur de déficience (A)

Pour le calcul de ce facteur, les municipalités sont réparties en trois catégories de population. Les municipalités admissibles à la péréquation sont celles dont la richesse foncière uniformisée par habitant est inférieure à un seuil fixé pour chacune de ces catégories. Ce seuil correspond à la richesse foncière uniformisée (RFU) médiane par habitant de l'ensemble des municipalités faisant partie de la catégorie multipliée par un taux propre à la catégorie. Le tableau 4-E illustre la situation.

Tableau 4-E

Éléments servant au calcul du facteur de déficience dans le programme de péréquation municipale

CATÉGORIE	MÉDIANE DE LA RFU PER CAPITA ($)	TAUX (%)	SEUIL ($)
0 à 1 999 habitants	30 976	95	29 427
2 000 à 4 999 habitants	32 200	100	32 200
5 000 habitants et plus	37 427	75	28 070

La différence entre le seuil applicable à la catégorie concernée et la richesse foncière par habitant de la municipalité, exprimée en proportion de cette richesse, détermine le facteur de déficience.

Les recettes de taxes admissibles de la municipalité (B)

Les recettes considérées sont celles perçues sur l'ensemble des contribuables de la municipalité, incluant la tarification des services municipaux mais excluant les taxes spécifiques imposées au secteur non résidentiel.

Le pourcentage de compensation (C)

Le régime ne compense que partiellement le manque à gagner des municipalités qui ont une déficience de richesse foncière. Les taux de compensation sont de 32 %, 37 % ou 53 % respectivement, selon que la population de la municipalité est de moins de 1 000 habitants, se situe entre 1 000 et 5 000 habitants ou est égale ou supérieure à 5 000 habitants.

Le taux de bonification (D)

La subvention de péréquation peut être majorée d'un taux variant entre 5,3 % et 15,0 % si la municipalité concernée est incluse dans l'une des 20 MRC les plus pauvres identifiées dans une annexe au règlement sur le régime de péréquation.

Le facteur d'ajustement (E)

Les montants de péréquation calculés selon la formule sont finalement ajustés d'un pourcentage lorsque leur somme excède 36 M $, afin de la ramener à ce dernier montant.

4.8.3.2 Conséquences et correctifs

L'introduction d'un critère de revenu moyen des ménages

On peut se questionner sur l'opportunité de donner suite à la suggestion parfois faite à l'effet d'intégrer dans la formule de péréquation municipale un critère, le revenu moyen des ménages, n'ayant aucun lien direct avec la base de taxation des municipalités, soit la richesse foncière. Une autre raison de ne pas introduire ce critère dans la formule de péréquation est qu'il ferait en quelque sorte double emploi avec la RFU moyenne *per capita*, puisqu'il lui est fortement corrélé.

Les éléments arbitraires

L'actuelle formule de péréquation est composée de différents éléments, dont certains peuvent sembler arbitraires ou injustifiés :

- le choix des strates de population, lesquelles sont différentes pour établir la médiane de la richesse foncière uniformisée par habitant et le taux de compensation applicable aux municipalités ;
- le pourcentage de la médiane, qui est différent selon les strates ;
- le pourcentage de compensation, qui diffère également selon les strates.

Le tableau 4-F résume ces éléments.

Tableau 4-F

Éléments arbitraires entrant dans la répartition de la péréquation municipale

TAILLE DES MUNICIPALITÉS	% DE LA MÉDIANE DE LA RFU PER CAPITA	SEUIL RETENU ($)	% DE COMPENSATION
0 – 999 habitants	95	29 427	32
1 000 – 1 999 habitants	95	29 427	37
2 000 – 4 999 habitants	100	32 200	37
5 000 habitants et plus	75	28 070	53

En résumé, la formule actuelle offre une compensation partielle, selon un pourcentage variable, aux municipalités dont la richesse foncière par habitant est inférieure, d'un pourcentage variable, à la médiane de leur catégorie. La Commission est d'avis que les pourcentages utilisés pour la médiane de la RFU *per capita* et la compensation devraient être les mêmes, quelle que soit la taille de la population, et que les mêmes strates de population devraient être utilisées pour établir la médiane et la compensation.

La richesse foncière uniformisée *per capita*

La formule actuelle est basée sur la richesse foncière par habitant. On peut se demander s'il ne serait pas préférable d'utiliser le potentiel fiscal par habitant, c'est-à-dire de tenir compte également des possibilités de revenus provenant des taxes spécifiques au secteur non résidentiel. L'introduction d'un régime d'impôt foncier à taux distincts pour les secteurs résidentiel et non

résidentiel rendrait de toute façon inévitable la prise en considération des recettes potentielles des deux catégories. Cela pourrait même s'étendre à celles de quatre catégories, en combinant avec la possibilité de taxer distinctement le sol et le bâtiment.

Le taux de taxation

L'actuelle formule de péréquation compense partiellement les municipalités bénéficiaires pour le manque à gagner découlant de la faiblesse de leur richesse foncière. Or, ce manque à gagner est calculé en appliquant implicitement à la déficience de richesse foncière le taux global de taxation uniformisé (TGTU) de la municipalité. Une certaine incitation à taxer davantage existe donc dans la formule actuelle, puisque le montant de péréquation augmente avec une hausse du TGTU.

Pour remédier à cette situation, il serait opportun de multiplier le facteur de déficience par des recettes théoriques et non par les recettes fiscales effectives. Ces recettes théoriques pourraient être déterminées par l'application d'un taux médian ou moyen de taxation de la catégorie, selon la taille, à laquelle appartient la municipalité. Cela permettrait de neutraliser la différence dans les niveaux et la qualité des services et dans la qualité de gestion d'une municipalité à l'autre, en considérant un effort fiscal équivalent aux fins du calcul de la péréquation.

La population saisonnière

Il existe une iniquité reliée à l'absence de la population saisonnière dans la formule. L'exemple à retenir est celui de la municipalité ayant de nombreux chalets occupés par une population saisonnière. La valeur foncière des chalets est incluse dans la richesse foncière, au numérateur, alors que les occupants de ces chalets ne sont pas retenus dans le nombre d'habitants, au dénominateur. La conséquence de cette situation est d'augmenter la richesse foncière par habitant de la municipalité et de réduire ses possibilités de recettes en provenance de la péréquation municipale, alors qu'elle doit rendre des services aux habitants saisonniers. Cependant, ces services ne sont sans doute pas aussi étendus que ceux qu'elle doit offrir aux habitants permanents, de sorte qu'une correction à la formule de péréquation pour tenir compte des habitants saisonniers exigerait l'établissement d'une pondération applicable à ces derniers.

La bonification régionale et celle liée aux MRC

On peut se questionner sur la pertinence de la bonification liée aux MRC. Pourquoi deux municipalités identiques seraient-elles traitées différemment en matière de péréquation municipale pour la seule raison que la MRC dont elles font partie est riche ou pauvre ? Il s'agit ici d'un régime de péréquation municipale et non supramunicipale.

Par ailleurs, il a été suggéré que le régime de péréquation soit revu afin de tenir compte des réalités régionales. Pour les mêmes raisons que dans le cas des MRC, il serait injustifié que deux municipalités semblables se voient octroyer des montants différents de péréquation parce qu'elles sont situées dans deux régions différentes.

4.8.3.3 L'incidence des modifications proposées

Des simulations ont été faites pour identifier les conséquences des modifications proposées à la formule de péréquation. Le tableau 4-G présente la répartition, par taille de population, des gains et des pertes découlant de ces modifications.

Tableau 4-G

Gains et pertes des municipalités, par taille de population, découlant des modifications proposées à la formule de péréquation.

NOMBRE D'HABITANTS	GAIN OU PERTE (M $)
0 à 4 999	(19,9)
5 000 à 9 999	3,8
10 000 à 24 999	5,9
25 000 à 49 999	4,5
50 000 à 99 999	5,7
100 000 et plus	-

Comme on le constate, les très petites municipalités sont affectées par l'uniformisation des coefficients relatifs à la médiane et à la compensation, dont les présentes valeurs les favorisent. Quant aux plus grandes, dont Montréal, leur potentiel fiscal est tel qu'elles ne reçoivent toujours rien, après modification de la formule.

Les incidences sur les petites municipalités que l'on constate à la suite de la modification de la formule de péréquation et de celle de la formule de répartition des recettes de la TGE, présentée dans une section précédente, sont importantes. Toutefois, elles doivent être appréciées en conjonction avec les incidences des mesures de rééquilibrage du financement local présentées au chapitre 6, dont certaines ont pour effet de favoriser considérablement ces municipalités.

En matière de péréquation, la Commission recommande ce qui suit :

43. **Que le gouvernement modifie la formule de péréquation municipale :**

- **en utilisant les mêmes strates de population partout dans la formule ;**
- **en employant des pourcentages uniformes pour la médiane des strates et pour la compensation ;**
- **en remplaçant le facteur de déficience de la richesse foncière uniformisée *per capita* par un facteur de déficience du potentiel fiscal uniformisé *per capita* ;**
- **en remplaçant les recettes de taxation effectives de la municipalité par des recettes calculées en appliquant, respectivement à son assiette foncière résidentielle et à son assiette foncière non résidentielle, le taux global de taxation uniformisé (TGTU) médian de la strate de population à laquelle elle appartient et un taux combiné médian, composé de la somme du TGTU et du taux de la taxation spécifique au secteur non résidentiel ;**
- **en abolissant la bonification découlant de l'appartenance à une MRC défavorisée.**

44. **Que le gouvernement examine la possibilité de remplacer, dans la formule de péréquation municipale, les *per capita* exprimés en termes d'habitants permanents par des *per capita* exprimés en termes du nombre total d'habitants, en accordant toutefois un poids moindre aux habitants saisonniers.**

Chapitre 5

RESPONSABILITÉS ET ORGANISATION DU SECTEUR PUBLIC LOCAL : LA PROBLÉMATIQUE

Le développement économique s'est accompagné au Québec d'une forte urbanisation. Il en est résulté une répartition inégale de la population ; on observait en 1996 une trentaine d'agglomérations de plus de 10 000 habitants,où se regroupaient 77,6 % de la population et 85 % des emplois, le reste étant disséminé sur un territoire peu densément peuplé et desservi par un grand nombre de petits pôles urbains. En sus des problèmes découlant de cette dispersion des centres de décision, les différentes instances locales souffrent de lacunes sur divers plans : expression et satisfaction des besoins des citoyens, planification régionale, gestion, financement.

5.1 LA PROBLÉMATIQUE DU SECTEUR SCOLAIRE

5.1.1 LES COMMISSIONS SCOLAIRES ET LA DÉMOCRATIE LOCALE

Les commissaires sont élus au suffrage universel, ce qui légitime le pouvoir de taxation que possèdent les commissions scolaires. Le faible taux de participation aux élections, surtout du côté francophone, laisse cependant croire que les commissions éprouvent certaines difficultés à intéresser les électeurs aux enjeux scolaires locaux.

5.1.2 LE FINANCEMENT DES ACTIVITÉS DE BASE

Les activités de base en éducation comprennent les activités pédagogiques, financées entièrement par le gouvernement, et les activités de soutien que sont les sièges sociaux, la direction des écoles, le transport et l'entretien courant des équipements. Cette dernière catégorie d'activités est réputée financée par la taxe scolaire,à l'exception du transport. Lors de l'année scolaire 1997-1998, les revenus des commissions scolaires provenaient à 15 % de l'impôt foncier, à 7 % de la tarification,à 6 % de la péréquation et à 72 % de subventions gouvernementales. L'impôt foncier étant plus régressif que les sources de revenus du gouvernement prises dans leur ensemble, la forte part des subventions assure le caractère progressif du financement de l'éducation, quoique dans une moindre mesure que s'il provenait entièrement du gouvernement. Sur le plan de l'égalité d'accès des élèves à l'éducation, les inégalités reliées à l'impôt foncier sont corrigées

par un régime de péréquation, qui garantit le même niveau de revenus autonomes par élève à chaque commission scolaire. Certains déplorent cependant que ce système fasse en sorte que les commissions scolaires dotées d'une base foncière plus élevée soient privées de péréquation. En outre, n'eût été du gel des rôles d'évaluation sur le territoire de la Communauté urbaine de Montréal, le plafond de taxation aurait été atteint dans cette région et les commissions scolaires concernées auraient pu bénéficier d'un montant de péréquation.

Les commissions scolaires se plaignent également de l'insuffisance des ressources dont elles disposent. Plusieurs déplorent avoir dû recourir à la tarification, en contradiction au principe d'égalité d'accès. Certaines reçoivent du ministère de l'Éducation des sommes supplémentaires pour répondre à des situations et des besoins particuliers, mais considèrent qu'elles sont insuffisantes. Par ailleurs, l'occupation concurrente du champ d'impôt foncier par les commissions scolaires et les municipalités pose problème, du point de vue de ces dernières. Enfin, quelques commissions scolaires sont aux prises avec des contestations des rôles d'évaluation. Lorsqu'une contestation est réglée en faveur du contribuable, elles ne peuvent récupérer leur perte à même la taxation de l'année suivante, en raison du plafonnement de l'impôt foncier scolaire.

5.1.3 LA MARGE DE MANŒUVRE POUR BESOINS LOCAUX

La réforme fiscale de 1980 avait maintenu, à titre de marge de manœuvre pour les besoins locaux, une taxe scolaire soumise à un double plafond, à savoir le moindre de 0,25 $ des 100 $ d'évaluation ou de 6 % de la dépense nette des commissions scolaires. Une subvention de péréquation visait à permettre aux commissions scolaires plus démunies sur le plan foncier de bénéficier de la même marge. En raison des compressions budgétaires, cette marge de manœuvre est disparue et l'impôt foncier sert à financer des activités de base. L'accès à une taxation au-delà des plafonds est illusoire, car il est assujetti à la tenue obligatoire d'un référendum, contrairement à ce qui s'applique dans le cas des municipalités.

5.1.4 L'ENCADREMENT RIGIDE DE L'ORGANISATION DU TRAVAIL

Plusieurs commissions scolaires ont déploré l'encadrement centralisé de l'organisation du travail. Il y aurait avantage à décentraliser les négociations sur les clauses normatives et à assouplir certains encadrements administratifs, pour accroître l'autonomie de gestion et l'efficience des commissions scolaires.

5.1.5 LE TRANSPORT ET LES ÉQUIPEMENTS SCOLAIRES

Il a été question à différentes reprises de transférer aux municipalités le transport et les équipements scolaires, en contrepartie d'une réduction de l'impôt foncier scolaire. Cependant, malgré les avantages d'une gestion intégrée des équipements et du transport sur un territoire, le transport et les équipements scolaires peuvent difficilement être dissociés de la responsabilité de l'organisation de l'enseignement. En outre, la fragmentation actuelle des municipalités, les découpages territoriaux différents et le niveau plus élevé de la rémunération dans le secteur municipal font obstacle au regroupement des services scolaires et municipaux. Tout indique, par

ailleurs, que les commissions scolaires ont su assurer une gestion efficiente du transport et des équipements scolaires.

5.2 LA PROBLÉMATIQUE GÉNÉRALE DU MONDE MUNICIPAL

L'organisation du secteur municipal a peu évolué, ce qui met en péril sa capacité de répondre aux besoins. À mesure qu'émergent de nouveaux besoins et de nouvelles façons de les satisfaire, les modèles de l'organisation économique et sociale deviennent de plus en plus variés. La mondialisation a accéléré la tendance à la spécialisation de l'économie des agglomérations et des régions. Les cités et les régions du prochain millénaire seront plus complexes, plus diversifiées. Pour répondre aux nouveaux besoins, de profondes transformations à l'organisation du secteur local au Québec doivent être réalisées.

5.2.1 LA MULTIPLICITÉ DES INTERVENANTS

Il existait encore, au 1er mars 1999, 1 348 municipalités locales, dont 1 145 de moins de 5 000 habitants et 574 de moins de 1 000 habitants. Le premier volet de la politique de regroupement du ministère des Affaires municipales et de la Métropole (MAMM), adoptée en avril 1996, a conduit au regroupement de 94 municipalités et 322 autres font actuellement l'objet d'une étude. Ce morcellement est encore intensifié par la multiplicité des organismes qui offrent des services dans un domaine spécifique. En plus des organismes publics de transport, des offices municipaux d'habitation (OMH) et des sociétés paramunicipales, il existe tout un ensemble d'instances qui œuvrent aux niveaux régional, supralocal ou local : commissions scolaires, centres d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD), centres locaux de services communautaires (CLSC), collèges d'enseignement général et professionnel (cégeps), conseils régionaux de développement (CRD), conseils régionaux de la culture (CRC) et de l'environnement (CRE), unités régionales de loisirs et de sports (URLS), centres locaux de développement (CLD), centres locaux d'emploi (CLE), conseils régionaux des partenaires du marché du travail, régies régionales de la santé et des services sociaux (RRSSS), sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC), etc. Ces instances unifonctionnelles présentent l'avantage d'un contact plus étroit avec les clientèles qu'elles desservent, mais multiplient les coûts d'administration et contribuent à la fragmentation de la prise de décision.

5.2.2 UN DÉCOUPAGE DU TERRITOIRE VARIABLE ET PARFOIS INEFFICACE

Malgré les efforts d'harmonisation, les territoires des diverses instances du secteur public local ne coïncident pas souvent. Il en est de même des unités régionales issues de divers ministères. Il faut enfin noter qu'en soi, le découpage territorial pour un type donné d'instances est souvent inefficace. Ainsi, le territoire des communautés urbaines ne correspond qu'à une partie des agglomérations où elles sont situées.

5.2.3 UNE ABSENCE DE VISION D'ENSEMBLE ET UNE CONCURRENCE STÉRILE

Le grand nombre d'intervenants, le découpage inefficace du territoire et les carences des mécanismes de coordination conduisent à l'absence d'une vision d'ensemble parmi les intervenants d'une agglomération ou d'une région, ce qui est source de concurrence. L'impôt foncier est à la fois cause et instrument de cette concurrence, les municipalités s'efforçant d'attirer de nouveaux investissements, afin d'accroître leur assiette fiscale.

5.2.4 LE DIFFICILE EXERCICE DE LA DÉMOCRATIE LOCALE

Malgré que cela permette une plus grande proximité avec les citoyens, le grand nombre d'intervenants locaux contribue à la fragmentation de la prise de décision et désoriente ces mêmes citoyens, d'où le risque d'un certain déficit démocratique. Quant aux instances supramunicipales, bien que leurs dirigeants soient des représentants municipaux élus, aucun suffrage direct ne permet aux citoyens d'exprimer leurs besoins à ce palier. De plus, la double allégeance des dirigeants comporte le risque que les intérêts locaux prennent le pas sur les intérêts supralocaux.

5.2.5 LES INEFFICIENCES DANS L'ORGANISATION DU MONDE MUNICIPAL ET LEURS COÛTS POUR LE CITOYEN

Bien que les ententes de services soient relativement répandues, on trouve encore des cas où des municipalités se refusent à des mises en commun qui permettraient des économies. Les découpages territoriaux actuels se traduisent aussi par des effets de débordement, qui engendrent des coûts d'inefficience et des iniquités, puisque les décisions sont prises en ne tenant pas compte de tous les coûts et bénéfices et que certains profitent de services dont ils n'ont pas à défrayer les coûts.

5.2.6 LES LIMITES DE LA STRUCTURE DE FINANCEMENT

Plusieurs intervenants municipaux se sont plaints de la trop grande dépendance envers l'impôt foncier, situation aggravée par la chute des valeurs foncières et l'élargissement de l'impôt foncier scolaire. En outre, selon eux, la tarification aurait atteint ses limites.

5.2.7 L'EXISTENCE DE DISPARITÉS FISCALES

Les municipalités dont la richesse foncière *per capita* diffère n'ont pas la même capacité d'offrir des services à leurs citoyens, ce que vise à atténuer le programme gouvernemental de péréquation. La situation est aggravée par la tendance des contribuables dotés d'une forte valeur foncière à former des « enclaves fiscales ».

5.3 LES SOLUTIONS APPORTÉES PAR LE MONDE MUNICIPAL

Les moyens employés par le secteur municipal pour solutionner les problèmes de fragmentation,à savoir la collaboration intermunicipale et le recours volontaire à des instances supramunicipales, présentent des limites importantes.

5.3.1 LES LIMITES DE LA COLLABORATION INTERMUNICIPALE

Le recours à des formules de mise en commun permet de contourner le problème du morcellement du territoire et de la multiplicité des intervenants. Il existe actuellement 115 régies intermunicipales et un relevé effectué en 1998 dans 26 agglomérations urbaines révèle qu'il y existait 565 ententes. Toutefois, le recours aux ententes présente des inconvénients, comme leur caractère temporaire et les discussions parfois acrimonieuses qui entourent le partage des coûts. La multiplication des régies peut entraîner une lourdeur accrue des structures et une réduction de l'imputabilité. Enfin, le recours à des régies ou à des ententes de services couvrant des territoires disparates peut désorienter le citoyen et accroître le problème de morcellement qu'il est censé atténuer.

5.3.2 LES LIMITES DES INSTANCES SUPRAMUNICIPALES

Les 96 municipalités régionales de comté (MRC) et les trois communautés urbaines (CU), ainsi que les organismes qui en dépendent, constituent le palier supramunicipal. Ces instances n'ont pas de pouvoir direct de taxation, la majeure partie de leurs revenus provenant de contributions des municipalités locales. Leurs dirigeants sont élus de façon indirecte et les règles de décision ont souvent un effet paralysant, dans un contexte de double allégeance. D'importantes responsabilités leur échappent,soit qu'elles sont gérées par des entités unifonctionnelles (éducation, santé), soit qu'elles sont conservées par les municipalités locales en dépit de leur caractère supralocal. De plus, les municipalités locales conservent dans bien des cas un droit de retrait à l'égard des services dont la compétence a été déléguée à des instances supramunicipales. La place des instances supramunicipales est demeurée modeste. Les MRC ne sont souvent pas parvenues à assurer une harmonisation du développement urbain ou une gestion commune des services. Les communautés urbaines ont surtout exercé les fonctions que la loi désignait comme obligatoires et se sont abstenues d'adopter des politiques réduisant l'autonomie des municipalités membres.

5.4 LA PROBLÉMATIQUE PARTICULIÈRE DU MILIEU RURAL

Le monde rural est caractérisé par un grand nombre de petites municipalités souvent éloignées les unes des autres et dont la capacité administrative est limitée. Plusieurs ont une faible assiette foncière et l'économie locale repose sur le prélèvement de ressources naturelles, dont elles ne retirent rien directement. En général, les municipalités de petite taille, dont la majorité sont situées en milieu rural, ont des taux de taxation inférieurs à ceux des municipalités plus importantes, qui peuvent refléter des besoins moindres,mais aussi une plus faible capacité d'offrir des

services. C'est pourquoi elles sont plus dépendantes des transferts gouvernementaux, comme la péréquation. La taille insuffisante de plusieurs municipalités constitue d'ailleurs un obstacle majeur à un éventuel transfert de responsabilités par le gouvernement, tandis que l'aide proportionnellement plus élevée qui leur est accordée constitue un frein aux regroupements.

5.5 LA PROBLÉMATIQUE PARTICULIÈRE DES AGGLOMÉRATIONS URBAINES

La notion d'agglomération utilisée ici provient de Statistique Canada et correspond à un groupe de municipalités qui entretiennent des liens d'interdépendance, mesurés par les déplacements domicile-travail, et qui forment un même espace économique. Il s'agit d'une agglomération de recensement (AR), si le noyau urbanisé compte entre 10 000 et 100000 habitants, et d'une région métropolitaine de recensement (RMR), si ce noyau dépasse 100 000 habitants (voir tableau 5-A).

5.5.1 LE MORCELLEMENT DU TERRITOIRE ET L'ABSENCE D'UNE VISION COMMUNE

Les agglomérations urbaines sont généralement fragmentées en un grand nombre de municipalités, situation aggravée par l'insuffisance des mécanismes de coordination. Elles n'ont pas de représentation qui englobe l'ensemble de leur territoire. Ainsi, les RMR de Montréal, Québec et Hull ne sont pas entièrement comprises dans le territoire des communautés urbaines, alors que celles de Sherbrooke et de Trois-Rivières englobent le territoire de plusieurs MRC ou parties de MRC. Quant aux AR, elles sont toutes comprises à l'intérieur des limites d'une même MRC, mais les municipalités de ces agglomérations, même si elles assument une part importante des dépenses de la MRC, ne représentent qu'une minorité des municipalités de celle-ci, ce qui rend difficile la prise en charge des enjeux ne touchant que l'agglomération.

5.5.2 LA CONCURRENCE INTERMUNICIPALE STÉRILE

Les municipalités locales ont peu d'intérêt à investir dans des projets communs et se livrent une concurrence acharnée pour attirer chez elles les projets de développement. D'un point de vue régional, il s'agit d'un jeu à somme nulle. Les incitations fiscales consenties par les municipalités ne font que substituer une localisation à une autre dans la même agglomération. De plus, l'absence de perspective régionale conduit à faire abstraction des externalités d'un projet pour les municipalités avoisinantes et de l'interdépendance de la ville centrale et de sa banlieue.

5.5.3 LES EFFETS DE DÉBORDEMENT

Les effets de débordement, qu'on retrouve lorsque les coûts d'un service ne sont pas partagés entre toutes les municipalités qui en bénéficient, ont pour conséquence d'augmenter l'écart entre les fardeaux fiscaux des citoyens de la ville centrale et ceux des citoyens des municipalités adjacentes.

Tableau 5-A

Régions métropolitaines et agglomérations urbaines de plus de 10000 habitants : population en 1996 et nombre de municipalités au 1er janvier 1999

		POPULATION (1996)	MUNICIPALITÉS (1999)
RÉGIONS MÉTROPOLITAINES (RMR)			
1	Montréal	3 326 510	111
2	Québec	671 889	43
3	Ottawa-Hull	247 072	10
4	Chicoutimi-Jonquière	160 454	10
5	Sherbrooke	147 384	15
6	Trois-Rivières	139 800	9
	Sous-total (RMR)	4 693 109	198
AGGLOMÉRATIONS URBAINES (AR)			
1	Saint-Jean-sur-Richelieu	76 461	5
2	Drummondville	65 119	6
3	Shawinigan	59 851	9
4	Granby	58 872	3
5	Saint-Hyacinthe	50 027	5
6	Rimouski	48 104	8
7	Sorel	43 009	5
8	Victoriaville	40 438	2
9	Salaberry-de-Valleyfield	39 563	3
10	Rouyn-Noranda	39 096	8
11	Joliette	34 391	3
12	Val-d'Or	32 648	5
13	Baie-Comeau	31 795	5
14	Alma	30 383	2
15	Sept-Îles	26 121	2
16	Thetford-Mines	27 760	5
17	Saint-Georges	26 584	4
18	Rivière-du-Loup	22 378	3
19	Magog	21 334	3
20	Matane	17 118	5
21	Dolbeau	15 214	1
22	La Tuque	13 165	3
23	Cowansville	12 051	1
24	Lachute	11 493	1
	Sous-total (AR)	842 975	97
	Total (RMR et AR)	5 536 084	295

Sources : Recensement du Canada,1996, et ministère des Affaires municipales et de la Métropole

5.5.3.1 Le navettage

Plusieurs résidants de la banlieue vont dans la ville centrale pour y travailler, y faire des achats ou s'y divertir. Certains soutiennent que ces « navetteurs » sont la source de coûts pour la ville centrale, mais ils y font aussi des dépenses, d'où la difficulté d'établir s'ils représentent un coût net pour celle-ci. Cela suppose qu'on distingue les types de navetteurs et qu'on identifie les

services qu'ils utilisent, de même que les dépenses qu'ils font. Les résultats d'une telle expertise reflètent souvent les hypothèses utilisées par les analystes. Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que les diverses études réalisées sur le navettage aient donné lieu à des résultats contradictoires.

5.5.3.2 Les équipements à vocation supramunicipale

Certaines villes opèrent et financent seules des équipements à vocation supramunicipale, qui sont utilisés par les citoyens des autres municipalités, sans que ceux-ci aient à en supporter les coûts. Un questionnaire a été adressé à ce propos à toutes les municipalités du Québec, en juin 1997. La moitié des municipalités l'a complété et quelque 246 équipements ont été identifiés comme ayant une portée qui excède le territoire d'une MRC ou d'une communauté urbaine et requérant de leur part une contribution de l'ordre de 111 M $. Ces résultats, quoique fragmentaires, constituent toutefois une bonne indication de l'ampleur du problème.

5.5.3.3 Les responsabilités sociales et économiques des villes centrales

On constate une concentration des ménages à faible revenu dans les villes centrales, d'autant plus que plusieurs municipalités de banlieue ont adopté des politiques de zonage qui ont pour effet d'exclure ces ménages. De même, les dépenses en logements sociaux sont très inégalement réparties. À titre d'exemple, Montréal, où l'on retrouve 37 % des logements de la RMR, regroupe 63 % des habitations à loyer modique (HLM) de cette même région.

Notons enfin que les efforts importants que consacrent les villes centrales à la promotion économique profitent aux autres villes de l'agglomération, sans qu'elles en assument les coûts.

5.5.4 Une planification et une gestion déficientes de l'espace urbain

Depuis la fin des années 1980, la planification et la gestion de l'espace urbain se font en fonction de la rentabilité fiscale. Cet « urbanisme fiscal » s'est traduit par des comportements de ségrégation résidentielle, de sorte que les contribuables plus défavorisés se sont retrouvés concentrés dans les villes centrales. Ce phénomène a conduit à l'aggravation des disparités fiscales et à l'accentuation de l'étalement urbain, avec les coûts qui en découlent. Ces coûts ont été subventionnés en grande partie par le gouvernement et le sont toujours, de sorte que plusieurs individus n'ont pas à supporter le véritable coût de leurs choix de localisation. En contrepartie, les villes centrales se retrouvent avec des équipements sous-utilisés.

5.5.5 Les disparités fiscales intermunicipales

Les villes centrales ont des dépenses par habitant et un taux d'imposition supérieurs aux autres villes de leur agglomération. Ainsi, les six villes centrales des RMR ont un effort fiscal de 25 % supérieur à celui des villes périphériques. Les écarts de fardeau fiscal peuvent avoir plusieurs causes. Lorsque ces écarts reflètent les choix de services faits par les citoyens, ces disparités sont équitables et efficientes, mais ce n'est pas le cas lorsqu'elles découlent d'effets de

débordement. Les disparités fiscales peuvent aussi être imputables au degré différent de désuétude des infrastructures.À cet égard, le milieu bâti des villes centrales est plus âgé. Les disparités fiscales peuvent enfin découler des modes de gestion. La rémunération des employés municipaux est plus élevée en moyenne de 8 % dans les villes de plus de 50 000 habitants que dans les villes de 25 000 à 50 000 habitants. Par ailleurs, la faible productivité de la main-d'œuvre des grandes villes et leur gestion inefficiente sont souvent décriées par les municipalités périphériques.

5.6 LA PROBLÉMATIQUE DE LA RÉGION MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL

Comme les autres agglomérations, la région de Montréal souffre de sa fragmentation et de l'absence d'une vision d'ensemble, mais à une échelle plus importante et avec des conséquences plus dramatiques, puisqu'il s'agit de la locomotive économique du Québec.

5.6.1 FRAGMENTATION ET ABSENCE D'UNE VISION COMMUNE

En 1996, la RMR de Montréal comptait 3 326 510 habitants, répartis dans 111 municipalités. Son noyau urbanisé comprend 77 municipalités. Le territoire de la RMR recoupe cinq régions administratives, 16 MRC et une communauté urbaine, et on y retrouve 20 organismes de transport en commun, dont trois sociétés majeures,cinq conseils régionaux de développement et cinq régies régionales de la santé et des services sociaux, sans compter plusieurs autres organismes ayant une vocation spécialisée.

Malgré certains efforts gouvernementaux en ce sens, la région de Montréal n'est toujours pas en mesure d'orienter sa croissance de façon cohérente et connaît un étalement urbain coûteux. Il n'existe aucune instance ayant la responsabilité de l'aménagement de l'ensemble du territoire métropolitain. Par ailleurs, dans le domaine du développement économique, et malgré la présence de Montréal International, l'absence fréquente de collaboration intermunicipale résulte en une dispersion des énergies et une compétition improductive. Dans le domaine du transport en commun, malgré l'existence de l'AMT, plusieurs municipalités ne contribuent pas dans une proportion équitable aux coûts du transport en commun.

La population de la CUM, qui représentait 71 % de celle de la RMR en 1971, n'en représentait plus que 53 % en 1996. Le territoire actuel de la CUM apparaît trop étroit pour refléter l'incidence réelle des responsabilités qu'elle assume et pour traduire une vision métropolitaine.

5.6.2 LES EFFETS DE DÉBORDEMENT ET LEURS CONSÉQUENCES SUR MONTRÉAL

Montréal impose une fiscalité plus lourde de 25 % dans le secteur résidentiel et de 42 % dans le secteur non résidentiel que celle des municipalités périphériques, ce qui s'explique par les différents facteurs suivants.

5.6.2.1 Une différence dans les choix de services exercés par les citoyens

On ne peut dire que la qualité des services offerts par Montréal soit supérieure, mais la composition socio-économique de sa population et sa plus forte densité font en sorte que certains services sont offerts plus fréquemment, plus promptement ou en plus grand nombre.

5.6.2.2 L'âge et la désuétude du milieu bâti

Les infrastructures de la ville de Montréal sont relativement âgées et exigent plus de réparations.

5.6.2.3 La présence de nombreux équipements régionaux et nationaux

Montréal assume seule les coûts d'équipements qui ont une portée régionale ou même nationale.

5.6.2.4 La tenue d'événements à caractère régional ou national

Montréal encourt des dépenses en tant qu'hôtesse d'événements qui ont des retombées touristiques dans toute la région.

5.6.2.5 Les responsabilités sociales assumées par Montréal

Le revenu moyen des ménages à Montréal était de 34 356 $ en 1996, comparativement à 42 229 $ au Québec et à 50 089 $ dans le reste de la région métropolitaine. La proportion des ménages dépendant de l'aide sociale est plus élevée à Montréal et c'est là que se concentrent les itinérants de la région. La ville de Montréal accueille, de plus, 40 % des immigrants du Québec et compte une large proportion de personnes âgées et de familles monoparentales. Cet état de fait oblige la Ville à adapter ses programmes et ses services à une clientèle hétérogène et souvent démunie.

5.6.2.6 Les responsabilités de Montréal en matière de développement économique

Montréal a une responsabilité particulière en matière de développement économique de son agglomération, mais aussi du Québec tout entier. Or, l'écart fiscal important entre Montréal et sa banlieue pousse certaines entreprises à s'installer hors de Montréal, ce qui la prive du fruit de ses efforts. La Ville fait aussi valoir que, même dans le cas où des entreprises de la nouvelle économie du savoir s'installent chez elle, son assiette fiscale n'augmente pas de façon importante, puisque ces entreprises ne font que peu d'investissements immobiliers.

5.6.2.7 Des problèmes de gestion plus accentués à Montréal

De nombreux intervenants ont suggéré qu'une partie de la solution aux problèmes de Montréal passerait par une gestion plus serrée. Si l'on se fie au récent rapport du vérificateur de la

Ville, certains éléments de la gestion sont effectivement déficients. Montréal doit aussi porter le poids de décisions passées, dont le bien-fondé apparaît discutable. Enfin, l'écart important entre la rémunération des employés municipaux et ceux du secteur public est aussi au cœur de la problématique. Cet écart était de 30,1 %, en 1996, pour les villes de 100 000 habitants et plus.

5.6.3 LA SITUATION DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE MONTRÉAL

La CUM se retrouve, en 1998, au même point que la Ville de Montréal avant sa création : les services qu'elle offre ont des retombées qui dépassent son territoire, mais elle en assume seule le coût. Par ailleurs, la CUM ne dispose pas de ressources financières propres, ce qui oblige les élus municipaux qui siègent à son conseil à procéder à des arbitrages entre les besoins de leur propre municipalité et ceux de la CUM. Les problèmes budgétaires de la CUM se traduisent fréquemment par des décisions défavorables à certains grands services publics. Ainsi, la contribution des municipalités à la Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal (STCUM) est passée de 305 M $ en 1994 à 255 M $ en 1998, une baisse de 16,6 %.

La CUM affirme que ses problèmes sont exacerbés par le fait qu'elle doit supporter seule le coût de fonctions dont le financement est assumé par le gouvernement ailleurs au Québec, par exemple en matière de transport des écoliers et de services policiers spécialisés. En ce qui a trait au transport scolaire, il convient de noter que Montréal n'est pas la seule agglomération où une partie du transport scolaire est intégrée au transport en commun et que ce dernier bénéficie d'une aide gouvernementale encore importante. Quant aux services de police spécialisés offerts par le Service de police de la Communauté urbaine de Montréal (SPCUM), certains d'entre eux sont, dans une agglomération comme Montréal, assimilables à des services de base. Si l'on se limite aux mandats nationaux, à savoir essentiellement la lutte au crime organisé, le coût des services concernés est plus restreint.

5.6.4 UNE MÉTROPOLE SANS GOUVERNE?

En conclusion, la région de Montréal apparaît à la fois surgouvernée, du fait de la pléthore de structures que l'on y retrouve, et sous-gouvernée, en raison du manque de cohésion. Si la région métropolitaine veut conserver son statut de moteur de la nouvelle économie, elle devra se doter de mécanismes de gestion qui se fondent sur une vision régionale.

5.7 LA PROBLÉMATIQUE DE LA RÉGION DE LA CAPITALE

À certains égards, la RMR de Québec vit une situation semblable à celle de la RMR de Montréal, avec une fragmentation du territoire et des disparités fiscales qui désavantagent la ville centrale. Ainsi, Québec a l'un des plus hauts taux de taxation de son agglomération. Les facteurs responsables sont les suivants :

5.7.1 L'ABSENCE D'UNE VISION COMMUNE

La fragmentation du territoire, l'absence d'une instance ayant la responsabilité de l'aménagement et du développement économique pour toute l'agglomération, le fait que la communauté

urbaine ne regroupe qu'une partie du territoire de la RMR et l'existence de deux régions administratives sur celui-ci conduisent à une absence de vision commune en ce qui a trait à l'avenir de la région et à une concurrence stérile.

5.7.2 LE RÔLE DE VILLE CENTRALE JOUÉ PAR QUÉBEC

Québec assume, comme les autres villes centrales, certains coûts ayant des effets de débordement sur l'ensemble de la région : activités et équipements régionaux, responsabilités sociales, promotion économique, etc. Elle a aussi à composer avec des infrastructures désuètes et doit procéder à d'importants travaux de revitalisation de certains quartiers.

5.7.3 LE STATUT DE CAPITALE

À titre de capitale du Québec, la Ville de Québec encourt des coûts supplémentaires. Toutefois, le statut de capitale s'accompagne d'investissements importants des gouvernements supérieurs. Ainsi, bien que la Ville de Québec subisse certains inconvénients du fait de son statut de ville centrale, il est difficile de conclure *a priori* que son statut de capitale ajoute à ces inconvénients.

5.8 LA PROBLÉMATIQUE DU PARTAGE DES RESPONSABILITÉS ENTRE LES INSTANCES LOCALES ET LE GOUVERNEMENT

5.8.1 LE QUÉBEC, UN ÉTAT TROP CENTRALISÉ

Au Québec, les instances décentralisées au sens plein du terme, parce que leurs dirigeants sont élus au suffrage universel et qu'elles disposent d'une large autonomie décisionnelle et d'un pouvoir de taxation, sont les municipalités locales et les commissions scolaires. S'ajoutent par extension les organismes municipaux dont les dirigeants et le financement sont en bonne partie issus des municipalités locales. Les autres instances qui œuvrent aux niveaux local, supralocal ou régional, par exemple les régies régionales de la santé et des services sociaux, constituent plutôt des cas de déconcentration ou des formes de décentralisation plus restreinte. Divers aspects de la situation québécoise apparaissent problématiques :

- L'offre de services publics est plus centralisée au Québec que dans la plupart des juridictions comparables, d'où un éloignement des besoins des citoyens, une trop grande uniformité des services, une déresponsabilisation du palier local et un certain déficit démocratique.
- Certains services produits ou subventionnés par le gouvernement sont d'intérêt local ou régional. Quelques-uns sont déjà organisés sur un mode déconcentré et s'apparentent aux mandats traditionnels des instances locales.
- La part relative du fardeau fiscal qui provient du gouvernement provincial est plus élevée au Québec qu'ailleurs, ce qui suggère la possibilité d'un rééquilibrage.

5.8.2 LES CONTRAINTES À LA DÉCENTRALISATION

5.8.2.1 La fragmentation territoriale et fonctionnelle

Les municipalités locales actuelles sont souvent trop petites pour accueillir certaines responsabilités décentralisées et leur grand nombre crée un manque de cohérence. La prolifération d'organismes exacerbe le problème.

5.8.2.2 La configuration inadéquate du palier supralocal multifonctionnel

Les instances supramunicipales existantes n'ont pas de pouvoir direct de taxation et leur découpage est souvent inadéquat. Cette situation est peu propice à un transfert de responsabilités plus importantes. Leurs dirigeants sont élus de façon indirecte et les règles de décision ont souvent un effet paralysant.

5.8.2.3 L'étendue du territoire et la faible densité de la population dans le milieu rural

L'étendue du territoire québécois et la faible densité de population en milieu rural peuvent poser certaines limites au transfert de responsabilités de la part du gouvernement.

5.8.2.4 La rémunération plus élevée dans les municipalités que dans les secteurs public et parapublic et le cadre légal peu favorable à un resserrement des coûts et à une réorganisation du travail

L'écart de rémunération favorable aux employés municipaux constitue un obstacle au transfert de responsabilités, puisqu'il rend difficile une prise en charge locale de responsabilités à coûts équivalents. De même, les dispositions actuelles du Code du travail rendent difficile la réorganisation du travail découlant d'un transfert de responsabilités.

5.9 POUR UNE SOLUTION À LA PROBLÉMATIQUE DU SECTEUR LOCAL

5.9.1 LES OBJECTIFS D'UNE RÉFORME DU SECTEUR PUBLIC LOCAL

5.9.1.1 La revitalisation de la démocratie locale

On sent une certaine désaffection envers la démocratie locale, qui se manifeste par de faibles taux de participation aux élections. Pour la revaloriser, il importe que les décisions de nature locale ou régionale soient prises par des instances élues et que les citoyens puissent discerner une vision commune de l'avenir de leur région émanant de ces instances. Les citoyens s'impliqueront aussi davantage dans les décisions portant sur des services de nature locale ou régionale s'ils participent au financement de ces services et s'ils ont prise sur leur gestion.

5.9.1.2 L'établissement de vision s stratégiques régionales

Il s'agit de faire partager par toutes les instances de chaque région une vision commune de l'avenir souhaité et des moyens d'y parvenir, et de mettre fin à la concurrence stérile.

5.9.1.3 La fourniture de services de qualité et adaptés aux besoins

Les services locaux doivent être le plus possible adaptés aux besoins des citoyens. Ils doivent être de qualité et offerts en quantité raisonnable.

5.9.1.4 La fourniture de services au moindre coût

Les services locaux doivent être offerts au coût le plus bas possible.

5.9.1.5 La répartition équitable des coûts des services

Les coûts des services doivent être répartis entre tous leurs bénéficiaires, ce qui aura pour conséquence de réduire les disparités fiscales.

5.9.2 LES AXES D'UNE RÉFORME DU SECTEUR PUBLIC LOCAL

La poursuite de ces objectifs exige que l'on remette en question l'organisation actuelle du secteur local selon trois axes : la responsabilité de la détermination des activités, la responsabilité de leur gestion, ainsi que la responsabilité et les modalités de leur financement. Le cadre institutionnel doit traduire les orientations retenues pour chacun de ces axes. À des fins de simplification de l'exposé, la responsabilité de la détermination des activités et le cadre institutionnel sont traités ensemble.

5.9.2.1 La responsabilité de la détermination des activités et le cadre institutionnel

Le cadre institutionnel doit permettre l'expression des besoins des citoyens. Se pose le problème d'identifier quelle instance est la plus apte à définir les besoins des citoyens dans chaque domaine. La réponse à ce questionnement permettra de déterminer quelles sont les activités dont il serait opportun de transférer la responsabilité du gouvernement aux instances locales, ou des municipalités au palier supramunicipal, ou encore d'une instance locale à l'autre.

On reconnaît généralement que, pour les services qui ont pour objectif d'égaliser les chances ou de redistribuer la richesse, ou pour ceux dont les bénéfices profitent à la société dans son ensemble, c'est le palier central qui est le mieux placé pour exprimer les besoins des citoyens et assurer un financement équitable des services. Par contre,même si,à certains égards, tous les services publics ont une dimension redistributive et produisent des bénéfices touchant l'ensemble de la société, certains comportent un caractère local ou régional, parce qu'ils engendrent des bénéfices locaux ou régionaux significatifs, ou qu'ils soulèvent des préoccupations locales ou régionales quant à leur organisation. Le caractère local ou mixte de ces services fait en sorte que c'est localement que peuvent véritablement s'exprimer les préoccupations des citoyens en ce qui

a trait à leur dimension locale,même si les enjeux plus globaux qui s'y rapportent peuvent aussi être traités au palier central.

Par ailleurs, la zone d'incidence des bénéfices engendrés par les services à caractère local ou régional n'est pas uniforme d'un service à l'autre. Selon le service, c'est donc le palier local, supralocal ou régional qui peut s'avérer le mieux placé pour servir de cadre à l'expression des besoins. Lorsque les caractéristiques d'un service amènent à conclure que la responsabilité devrait en être transférée à un autre palier, il faut que l'instance à laquelle on envisage de confier cette responsabilité possède déjà ou puisse développer la capacité de l'assumer, et autant que possible à moindre coût.

Il peut exister diverses façons pour les citoyens d'exprimer leurs besoins et préférences auprès des instances responsables de la production de services publics, que ce soit par la filière administrative, par des mécanismes de consultation ou par la voie politique. Dans les sociétés de tradition démocratique, on admet généralement que,dans la mesure où une instance est habilitée à imposer des taxes pour financer le coût de ses décisions, les citoyens doivent pouvoir en élire les dirigeants au suffrage universel direct. Ainsi le mode de financement retenu pour le service ou l'activité conditionne-t-il le choix du cadre institutionnel. Cependant,à l'heure actuelle, plusieurs instances ont des dirigeants qui ne sont pas élus au suffrage direct, en particulier le palier supramunicipal, qui est subordonné à des instances élues d'un autre palier.

Pour inciter le citoyen à participer à la chose publique, il importe que la prise de décision s'effectue à un niveau suffisamment proche pour qu'il ait l'impression de pouvoir l'influencer. Il faut aussi que le citoyen ne soit pas désorienté par la prolifération de lieux de décision et qu'il perçoive que les instances publiques aient une prise réelle sur les enjeux significatifs. Ceci suppose que les instances concernées exercent leurs responsabilités sur un espace significatif eu égard aux problèmes qu'elles ont à resoudre. Ces considérations peuvent conduire à rapprocher la prise de décision des citoyens, lorsqu'elle est trop centralisée, mais aussi à la confier à un palier couvrant un territoire plus large, lorsqu'elle est trop fragmentée. Il faut viser à une adéquation entre la zone d'incidence des bénéfices d'un service, la zone de répartition des coûts et le palier de prise de décision. Il faut aussi rapprocher les décisions de leurs conséquences fiscales, afin de favoriser une responsabilisation des citoyens.

Il faut enfin se demander laquelle, d'une instance spécialisée (unifonctionnelle) ou générale (multifonctionnelle), est la plus apte à permettre l'expression des besoins, ainsi qu'une réponse efficiente à ceux-ci. Si la structure spécialisée présente les avantages d'un contact plus étroit avec la clientèle immédiate, elle a par contre le désavantage de moins favoriser la participation des citoyens et de ne pas tenir compte de l'arbitrage financier à faire entre différents services, d'où la tendance à obtenir des coûts plus élevés.

5.9.2.2 La responsabilité de la gestion des activités

La décision de confier la gestion d'un service public à une instance réfère principalement à des considérations de souplesse, d'économies d'échelle et de capacité de prise en charge. La nécessité de plus de souplesse dans l'administration d'un service est un facteur qui milite pour qu'il soit confié à un palier rapproché des citoyens. À l'inverse, certaines activités de type standardisé ont souvent avantage à être gérées centralement. Par ailleurs, le fonctionnement efficace de certains services peut requérir une masse critique, ce qui exclut qu'ils soient gérés au palier le plus bas.

5.9.2.3 La responsabilité et les modes de financement

Il faut, idéalement, qu'il y ait correspondance entre la zone d'incidence des bénéfices d'un service et la zone de partage des coûts, si l'on veut atteindre une répartition équitable de ces coûts. Ce principe est à la base de ce qu'on pourrait appeler une fiscalité d'agglomération. Il sous-tend aussi le financement des services à forte incidence redistributive (santé, éducation, aide sociale), qui, en raison des externalités qu'ils causent, doivent tirer la majeure partie de leur financement des gouvernements supérieurs.

L'instance responsable de déterminer les besoins des citoyens et les services à mettre en place pour y répondre doit assumer également la majeure partie de son financement. De même, il est souhaitable qu'une instance dont les décisions portant sur l'organisation du service en influencent le coût soit responsabilisée quant aux conséquences de ses choix. Une responsabilité mixte quant à un service peut donc conduire à un financement mixte avec, lorsqu'il s'agit d'un service à incidence redistributive, un mécanisme de péréquation permettant d'assurer l'égalité d'accès. Enfin, les modes de financement devraient être le plus neutres possible.

5.9.2.4 La complexité des situations réelles

Il peut arriver que l'instance la mieux placée pour déterminer les besoins eu égard à un service déterminé, pour gérer ce dernier et pour en assurer le financement ne soit pas élue, ce qui peut conduire à prévoir que les dirigeants de cette instance soient désormais élus au scrutin direct, de manière à pouvoir décréter des taxes. Il peut aussi arriver qu'une telle instance n'ait pas accès à des sources de revenus suffisantes, amenant ainsi à prévoir de nouvelles sources de revenus autonomes ou la contribution d'un autre palier dans un contexte de péréquation ou de financement général. Toutefois, le financement d'une instance par une autre peut entraîner certaines difficultés, dont la remise en question de l'autonomie de la première. Par ailleurs, confier à un organisme le soin d'exprimer les besoins et de prendre des décisions de gestion quant à l'organisation des services, alors qu'une autre instance doit en supporter toutes les conséquences budgétaires et fiscales, peut conduire à une certaine irresponsabilité. Enfin, la nature mixte de certains services peut faire en sorte que la réponse aux questions de savoir quelle instance est la mieux placée pour exprimer les besoins, gérer les services et en assurer le financement ne soit pas identique et amène à un constat de responsabilités partagées entre le secteur local et le gouvernement.

5.9.3 LA CORRESPONDANCE ENTRE LES OBJECTIFS ET LES AXES DE LA RÉFORME

Pour chacun des objectifs de la réforme du secteur local, sa réalisation exige la mise en place de modes de gestion et de financement ainsi que d'une structure institutionnelle ayant des caractéristiques particulières, tel qu'illustré dans le tableau 5-B.

Tableau 5-B

Correspondance entre les objectifs et les axes d'une réforme locale

OBJECTIFS \ AXES	CADRE INSTITUTIONNEL	FINANCEMENT	GESTION
REVITALISATION DE LA DEMOCRATIE LOCALE • Implication des citoyens dans les décisions locales • Revalorisation des instances locales • Lien de confiance entre le citoyen et le politique	• Instances de décision élues au suffrage direct • Instances de décision suffisamment près du citoyen • Instances ayant la latitude de prendre des décisions portant à conséquence pour le citoyen • Manifestation d'une vision régionale commune	• Participation significative des contribuables locaux au financement des services locaux • Large autonomie financière des instances locales élues (sauf si services redistributifs)	• Instances de gestion suffisamment près du citoyen
VISION STRATEGIQUE REGIONALE • Fin des concurrences stériles • Pôles socio-économiques forts • Urbanisation ordonnée	• Meilleur découpage territorial • Simplification et réduction des structures • Toutes les fonctions stratégiques assumées par le palier adéquat et par une seule instance • Élection directe à ce palier	• Modes de financement neutres par rapport aux objectifs stratégiques, voire les favorisant lorsque possible • Financement autonome du palier stratégique • Financement incitatif au renforcement des agglomérations	• Instance de gestion unique pour les services d'importance stratégique (ex.: transport en commun), ou mécanismes de coordination très efficaces
FOURNITURE EFFICACE DES SERVICES • Services de qualité et quantité raisonnables • Services adaptés aux différents besoins et évitant le mur à mur	• Instance de décision suffisamment près du citoyen • Instance de décision imputable devant le citoyen	• Sources de revenus suffisantes • Sources de revenus pouvant varier selon la nature des besoins	• Encadrement normatif central lorsque requis • Instance de gestion suffisamment près du citoyen • Instance de gestion ayant l'expertise et les capacités techniques et administratives requises
FOURNITURE EFFICIENTE DES SERVICES • Services fournis au moindre coût, compte tenu des niveaux de qualité et variété désirés	• Instance de décision ayant juridiction sur le territoire optimal de fourniture des services • Instance de décision bien placée pour faire des arbitrages entre différents services • Régime adéquat de relations de travail	• Modes de financement reflétant, lorsque possible, les coûts de revient • Modes de financement mettant à contribution tous les bénéficiaires • Financement assumé principalement par l'instance de décision (et aussi par l'instance de gestion, si différente)	• Minimisation des dédoublements de services • Maximisation des économies d'échelle • Instance de gestion ayant l'expertise et les capacités requises
RÉPARTITION ÉQUITABLE DES COÛTS DES SERVICES • Coûts des services payés par tous les bénéficiaires • Réduction des disparités fiscales	• Instance de décision ayant juridiction sur un territoire englobant la grande majorité des effets de débordement potentiels • Élection directe à cette instance, ou instance gouvernementale	• Mode de financement mettant à contribution tous les bénéficiaires • Financement majoritairement central des services très redistributifs • Mode de financement lié, lorsque possible, directement à la consommation du service (sauf si services redistributifs) • Mécanismes de péréquation	• Lorsqu'il y a plusieurs instances de gestion sur un même territoire de planification, chaque instance doit être efficiente afin d'éviter la transmission de coûts évitables aux contribuables desservis par une autre instance de gestion

5.9.4 UN RÉÉQUILIBRAGE DU FINANCEMENT : LA PREMIÈRE ÉTAPE D'UNE RÉFORME STRUCTURELLE

Le présent chapitre a mis en lumière le fait qu'une solution globale de la problématique du secteur public local requiert des correctifs, non seulement sur le plan de la fiscalité et des modes de financement, mais aussi sur ceux des modes de gestion et du cadre institutionnel. À titre d'exemple, l'objectif d'une répartition équitable des coûts des services et d'une réduction des disparités fiscales passe par la mise en place d'un mode de financement mettant à contribution tous les bénéficiaires. Or, un tel mode de financement ne peut être instauré que par une instance décisionnelle ayant juridiction sur un territoire englobant la grande majorité des effets de débordement. La nécessaire complémentarité entre les correctifs à apporter aux modes de financement, aux modes de gestion et au cadre institutionnel amène la Commission à faire la recommandation suivante :

45. Que le gouvernement, en collaboration avec ses partenaires locaux, réalise une réforme globale et véritable du secteur public local, dans le cadre de laquelle seraient revus à la fois le partage des responsabilités décisionnelles et administratives entre le gouvernement, le palier local et le palier supralocal, le régime de financement du secteur local et son cadre institutionnel.

Un tel scénario de réforme globale est présenté au chapitre 7. Cependant, un rééquilibrage du financement local peut être réalisé en attendant et constituer une première étape de la réforme globale.

Chapitre 6

LE RÉÉQUILIBRAGE DU FINANCEMENT DU SECTEUR LOCAL

Plusieurs aspects du financement local peuvent être améliorés rapidement, avec un minimum de changements aux structures et aux institutions actuelles. Les mesures proposées dans le présent chapitre pourront, dans leur majorité, être reconduites *mutatis mutandis* lors de la réforme globale des institutions locales souhaitée par la Commission. Elles doivent donc être comprises comme l'étape préliminaire d'une telle réforme.

6.1 LE RÉÉQUILIBRAGE DU FINANCEMENT DANS LE SECTEUR SCOLAIRE

Pour résoudre le problème de l'occupation concurrente du champ d'impôt foncier par les municipalités et les commissions scolaires, il a été question à diverses reprises de transférer aux municipalités le financement et l'organisation du transport et des équipements scolaires, en contrepartie d'une réduction de l'impôt foncier scolaire. Un tel transfert priverait les gestionnaires scolaires du contrôle d'une partie importante de leurs facteurs de production. La Commission recommande :

46. Que le secteur scolaire conserve la responsabilité de la gestion et du financement du transport et des équipements scolaires.

6.1.1 LE FINANCEMENT DES ACTIVITÉS DE BASE

Depuis l'année scolaire 1990-1991, la responsabilité de financer localement une partie de leurs activités de base, en l'occurrence le fonctionnement des sièges sociaux ainsi que la direction et l'entretien courant des écoles, a été transférée aux commissions scolaires, par le biais d'augmentations du plafond de l'impôt foncier. Un nouvel élargissement, souhaité par la majorité des intervenants scolaires, amplifierait le problème de l'occupation concurrente du champ foncier. Or, de l'avis des commissaires, l'éducation primaire et secondaire constitue, malgré sa dimension locale, un service dont les éléments de base devraient être financés par l'État, en raison de sa nature redistributive. Toutefois, les activités financées par l'impôt scolaire représentent une somme de 980 M $. Il est en pratique impossible au gouvernement, pour le moment, de reprendre ce financement à sa charge. En conséquence, la majorité des commissaires[1] recommandent :

1. On trouvera en annexe au rapport le texte de justification de la dissidence de la commissaire Louise Tremblay relativement à cette recommandation.

47. **Que le gouvernement reprenne progressivement à sa charge le financement de l'ensemble des activités de base en éducation primaire et secondaire publique, au fur et à mesure que les disponibilités budgétaires résultant de l'assainissement des finances publiques le lui permettront.**

Qu'en attendant, le plafond de l'impôt foncier scolaire ne soit pas élargi.

6.1.2 LA MARGE DE MANŒUVRE POUR LES BESOINS LOCAUX

Il apparaît souhaitable que les commissions scolaires récupèrent, pour leur permettre de répondre aux besoins proprement locaux, une marge de manœuvre équivalant à celle qui avait été maintenue en 1980, à savoir 6% de leurs dépenses nettes. Toutefois, les commissaires sont divisés sur le financement de cette marge de manœuvre, certains estimant qu'elle devrait être financée par le gouvernement, d'autres qu'elle devrait provenir de l'impôt foncier. La Commission recommande :

48. **Qu'après que les disponibilités budgétaires du gouvernement lui auront permis, le cas échéant, de reprendre à sa charge l'ensemble des activités de base en éducation primaire et secondaire, soit restaurée une marge de manœuvre pour les besoins locaux, équivalant à 6 % des dépenses nettes des commissions scolaires.**

La majorité des commissaires[2] recommandent aussi :

49. **Qu'une éventuelle marge de manœuvre des commissions scolaires pour les besoins locaux soit financée entièrement par le gouvernement.**

6.1.3 LES AJUSTEMENTS AU MODE DE FINANCEMENT ACTUEL

6.1.3.1 L'impôt foncier scolaire non résidentiel

Un ajustement qui pourrait être envisagé à court terme a trait à l'impôt foncier non résidentiel. L'Ontario et le Nouveau-Brunswick imposent une taxe foncière à taux normalisé aux contribuables non résidentiels et en répartissent les recettes entre les commissions scolaires. Cette formule apparaît intéressante et la Commission recommande :

50. **Que le gouvernement normalise la taxe foncière scolaire imposée aux contribuables non résidentiels du Québec et en répartisse les recettes entre les commissions scolaires, au prorata du nombre d'élèves, pondéré selon certaines caractéristiques de ces derniers.**

6.1.3.2 Le gel des rôles sur le territoire de la Communauté urbaine de Montréal

Le gel des rôles d'évaluation sur le territoire de la Communauté urbaine de Montréal (CUM) a pour effet de diminuer artificiellement le taux de taxation scolaire nécessaire pour atteindre le niveau normalisé de revenu par élève. Cela peut faire en sorte d'empêcher les commissions

2. On trouvera en annexe au rapport le texte de justification de la dissidence de la commissaire Louise Tremblay relativement à cette recommandation.

scolaires situées sur ce territoire de bénéficier d'un montant de péréquation. En conséquence, la Commission recommande :

51. **Que, tant qu'il y aura gel des rôles sur le territoire de la Communauté urbaine de Montréal, un facteur d'ajustement soit appliqué aux rôles d'évaluation servant à la taxation scolaire sur ce territoire, afin de corriger le fardeau fiscal scolaire additionnel supporté par les contribuables de celui-ci, en raison de ce gel.**

6.1.3.3 Les contestations d'évaluation

En raison du plafonnement de l'impôt foncier scolaire, les commissions scolaires ne peuvent récupérer les pertes qu'elles encourent, lorsqu'elles doivent rembourser des contribuables qui ont eu gain de cause en contestation d'évaluation. La Commission recommande :

52. **Que la formule de péréquation scolaire incorpore un ajustement pour les pertes subies l'année précédente par les commissions scolaires en raison des remboursements effectués à la suite de contestations d'évaluation par des contribuables.**

6.1.3.4 Les taxes de secteur

L'octroi aux commissions scolaires du pouvoir d'imposer des taxes de secteur pour financer la construction d'écoles primaires pourrait contribuer à freiner l'étalement urbain. Actuellement, la construction des écoles publiques est presque entièrement financée par le gouvernement. Ce dernier y a alloué des sommes majeures au cours des dernières décennies, alors que le nombre total d'élèves est demeuré à peu près stable. La Commission recommande :

53. **Que les commissions scolaires obtiennent le pouvoir d'imposer des taxes scolaires de secteur pour financer une partie des coûts de construction des nouvelles écoles primaires.**

6.2 LE RÈGLEMENT DE LA CONTRIBUTION DES MUNICIPALITÉS AU FONDS SPÉCIAL DE FINANCEMENT DES ACTIVITÉS LOCALES

La contribution des municipalités au Fonds spécial de financement des activités locales trouve son origine dans l'intention du gouvernement de décentraliser la responsabilité de certaines activités. En l'absence d'entente sur les activités à transférer, il a fallu recourir à une contribution municipale servant à financer des programmes gouvernementaux destinés aux municipalités. Toutefois, le gouvernement s'est engagé à réexaminer cette formule. On a évoqué un montant de 375 M $ à propos de la contribution des municipalités. En réalité, celle-ci est de 355,9 M $, lorsqu'on tient compte des atténuations consenties aux villes centrales et du versement au Fonds de la croissance du produit de la TGE par rapport à 1996. Le maintien permanent de la contribution exigée des municipalités n'apparaît pas souhaitable. Il reste donc trois options.

OPTION
Annulation de la contribution

Cette option consisterait à ne plus demander aux municipalités de verser de contributions à compter de l'an 2000, de façon immédiate ou progressive. L'abolition sans contrepartie de la contribution des municipalités se traduirait par une hausse équivalente des dépenses gouvernementales. Or, il n'est pas évident que le gouvernement du Québec dispose véritablement d'une marge de manœuvre lui permettant d'absorber cette hausse de dépenses, ni que les municipalités aient besoin de l'injection de ressources que constituerait l'abolition de leur contribution. La Commission n'a pas retenu cette option.

OPTION
Remplacement de la contribution actuelle par une appropriation du produit de la TGE par le gouvernement

Le gouvernement, au lieu de requérir une contribution des municipalités, pourrait s'approprier certains de leurs revenus. Une telle option ne pourrait s'appliquer qu'à des revenus importants, que le gouvernement perçoit déjà pour les municipalités, et la taxe sur les réseaux de télécommunications, de gaz et d'électricité (TGE) apparaît la seule qui réponde à cette condition. Cependant, cela produirait un déplacement de revenus au détriment des villes centrales et, de façon générale, de celles qui ont un effort fiscal élevé. La Commission a choisi de ne pas retenir cette option.

OPTION
Remplacement de la contribution actuelle par le transfert aux municipalités de certaines responsabilités

Cette option suppose qu'on identifie un certain nombre de responsabilités financières à transférer aux municipalités. Sans anticiper sur l'examen détaillé qu'on retrouve au chapitre 7, les activités visées par un transfert de responsabilités financières dans le cadre de la présente option proviendraient de la liste établie dans ce chapitre. Elles seraient les suivantes :

- **services policiers de base :** il s'agirait de permettre aux municipalités de moins de 5 000 habitants qui le veulent de se doter d'un corps de police à l'échelle de la MRC et de porter la tarification des services de la Sûreté du Québec, pour les municipalités que cette dernière continuerait à desservir, à 100 % des coûts ;
- **voirie régionale :** il s'agirait de transférer aux municipalités la responsabilité de l'entretien des routes régionales, collectrices et d'accès aux ressources, dont le coût serait réparti entre les municipalités de la MRC selon la formule des quote-parts. Quant aux routes locales ayant fait l'objet, en 1993, d'un transfert de responsabilités, le coût de l'entretien de celles ayant une portée supralocale serait également réparti selon la formule des quote-parts ;
- **transport en commun :** le gouvernement pourrait cesser d'accorder des subventions aux organismes municipaux organisant le transport en commun en périphérie des agglomérations et prévoir que le transport adapté soit entièrement à la charge des municipalités. De plus, il pourrait diminuer sa contribution aux dépenses de capital récurrentes (par exemple, l'achat d'autobus) des sociétés de transport en commun ;
- **logement social :** il s'agirait d'augmenter de 10 % à 20 % la part municipale au financement des déficits de fonctionnement des HLM, à l'exclusion de la portion reliée aux services de dette ;

Tableau 6-A

Transferts de responsabilités recommandés et incidences financières (Étape du rééquilibrage)

M $[1]	Première année d'application			Rythme de croisière		
	Local	Supra-municipal	Gouver-nement	Local	Supra-municipal	Gouver-nement
a) Abolition de la contribution au Fonds de financement des activités locales[2]	355,9	--	(355,9)	355,9	--	(355,9)
b) Transferts de responsabilités						
- Services policiers de base[3]	(34,0)	--	34,0	(102,0)	--	102,0
- Voirie[4]	(125,0)	--	125,0	(125,0)	--	125,0
- Transport en commun[5]	(55,0)	--	55,0	(180,0)	--	180,0
- Logement social[4]	(15,0)	--	15,0	(15,0)	--	15,0
- Environnement et hygiène du milieu	(9,6)	--	9,6	(9,6)	--	9,6
- Justice	(3,5)	--	3,5	(3,5)	--	3,5
- Développement économique local	(46,2)	--	46,2	(46,2)	--	46,2
- Équipements à portée supralocale	(21,2)	--	21,2	(21,2)	--	21,2
Sous-total (b)[6]	(309,5)	--	309,5	(502,5)	--	502,5
c) Péréquation compensatoire						
- Abolition de la compensation actuelle pour la voirie locale	(87,8)	--	87,8	(87,8)	--	87,8
- Nouvelle mesure de péréquation compensatoire[7]	125,0		(125,0)	185,0		(185,0)
Sous-total (c)	37,2	--	(37,2)	97,2	--	(97,2)
Total avant abolition de la contribution (b+c)	(272,3)	--	272,3	(405,3)	--	405,3
Total après abolition de la contribution (a+b+c)	83,6	--	(83,6)	(49,4)	--	49,4

1. Un signe ( ) signifie une dépense plus élevée ou un revenu moindre pour le palier concerné, l'absence d'un tel signe signifie l'inverse.
2. Pour simplifier la présentation, le montant de 34,6 M $ provenant de la TGE, qui s'ajoute à la contribution municipale au Fonds de financement des activités locales (321,3 M $), est compté dans le gain de 355,9 M $ permis aux municipalités par l'abolition de cette contribution ; son utilisation subséquente pour financer une partie de la péréquation compensatoire reliée aux transferts de responsabilités est considérée en contrepartie comme un coût pour le gouvernement.
3. L'écart entre la première année d'application et le rythme de croisière reflète l'hypothèse que les économies au titre des services policiers de base n'atteindront d'abord que le tiers de ce qui serait permis par une prise en charge locale complète, parce que plusieurs municipalités voudront laisser se poursuivre les ententes quinquennales actuelles avec la SQ.
4. Les propositions d'une régionalisation d'une partie de la voirie locale et du financement du logement social (voir 6.3) se traduisent en fait par une modification de la répartition des quote-parts des municipalités locales, de sorte qu'elles ne sont pas considérées comme un transfert du palier local au palier supramunicipal.
5. L'écart entre la première année d'application et le rythme de croisière provient des services de dette du transport en commun, les économies escomptées de 125 M $ à ce titre n'atteignant leur rythme de croisière qu'après 10 ans.
6. Le sous-total des transferts de responsabilités exclut les montants correspondant aux dépenses présentement financées par des tarifications, contributions, subventions ou taxes réservées.
7. L'enveloppe de péréquation de 185 M $ à rythme de croisière serait composée de 87,8 M $ provenant de l'actuelle compensation pour la voirie locale, de 34,6 M $ pris à même la TGE et de 62,6 M $ d'ajout net. Compte tenu des décalages dans l'entrée en vigueur de certains transferts de responsabilités, cette enveloppe serait limitée initialement à 125 M $.

- **environnement :** il s'agirait d'un transfert aux municipalités de la responsabilité de l'inspection des aliments, du contrôle des eaux de baignade et de la gestion des barrages servant à des fins municipales ;
- **justice :** il s'agirait d'un transfert aux cours municipales de la juridiction de la division des petites créances de la Cour du Québec ;
- **développement économique local :** les subventions actuelles aux MRC et aux CLD pourraient être abolies, en contrepartie d'une contribution locale accrue. Il faudrait alors accorder aux MRC la majorité aux conseils d'administration des CLD ;
- **équipements régionaux détenus par le gouvernement :** un transfert aux instances supramunicipales d'équipements régionaux détenus par des sociétés d'État (Place des Arts de Montréal, Grand Théâtre de Québec, Palais des Congrès de Montréal, Centre des Congrès de Québec, Régie des installations olympiques) pourrait s'accompagner d'un financement paritaire des coûts nets de fonctionnement.

Pour limiter les déplacements de fardeau entre catégories de municipalités, il apparaît indispensable de prévoir une enveloppe compensatoire importante, répartie de manière à limiter le fardeau fiscal additionnel selon une formule qui pourrait s'apparenter à celle actuellement appliquée pour établir la compensation pour la prise en charge par les municipalités de la voirie locale à compter de 1993. Les montants visés par la présente option sont indiqués au tableau 6-A.

Pour une première année, cette option permettrait de remplacer la contribution des municipalités (355,9 M $) par des transferts nets de responsabilités de 272,3 M $, entraînant des coûts additionnels de 83,6 M $ pour le gouvernement. À terme, l'arrivée à rythme de croisière des économies reliées aux services policiers et au transport en commun devrait permettre des économies totales de 405,3 M $, ce qui se traduirait par un gain de 49,4 M $ pour le gouvernement. Le tableau 6-B résume l'effet de cette option sur le fardeau des petites et des grandes municipalités, en incluant la péréquation compensatoire et l'abolition de la contribution au Fonds spécial de financement des activités locales.

Le tableau 6-B fait ressortir que les réaménagements de fardeau profiteraient surtout aux grandes villes, celles de moins de 10000 habitants se retrouvant en général avec un accroissement net de leur fardeau. Il faut toutefois nuancer ce constat. Il est vrai que, parmi les transferts de responsabilités envisagés, les principaux toucheraient surtout les milieux ruraux. Cependant, cela ne serait pas en soi inéquitable ; ainsi, le fardeau additionnel relié aux services policiers de base découlerait de l'obligation qui serait faite à certaines localités de payer la totalité du coût de services pour lesquels elle bénéficient actuellement, contrairement aux autres municipalités, d'une subvention implicite. D'ailleurs, la péréquation compensatoire serait allouée aux municipalités les plus affectées. Quand on observe l'évolution du fardeau fiscal qui résulte du scénario proposé, les changements n'apparaissent pas très marqués, d'autant plus que le véritable fardeau serait un peu moindre, compte tenu des difficultés d'harmonisation des chiffres apparues au cours de la simulation. Ainsi, le fardeau *per capita* dans les municipalités de moins de 500 habitants passerait de 470 $ à 492 $, une hausse de 4,7 %. Un tel fardeau demeure de beaucoup inférieur à celui qui serait maintenu dans les municipalités plus importantes. De plus, la réduction de la contribution gouvernementale aux immobilisations du transport en commun (125 M $) et le transfert d'équipements gouvernementaux à portée régionale (21,2 M $), qui ne sont pas considérés dans le tableau 6-B, toucheront surtout les grandes villes, annulant à terme les gains que celles-ci réalisent d'après ce tableau. La Commission recommande :

54. **Que la contribution exigée des municipalités au Fonds spécial de financement des activités locales soit remplacée à court terme par un transfert permanent de responsabilités financières dans des domaines comme les services policiers de base, la voirie régionale, le transport en commun, le logement social, l'environnement, les petites créances, le développement économique local et les équipements régionaux détenus par le gouvernement.**

Que ces transferts de responsabilités soient assortis d'une péréquation compensatoire visant à atténuer leur incidence sur les milieux les plus touchés ou ceux dont la capacité de payer est moindre.

Que l'abolition de la contribution actuelle des municipalités au Fonds spécial puisse être échelonnée, pour compenser d'éventuels décalages dans l'application de certains des transferts de responsabilités.

Tableau 6-B

Incidence des transferts de responsabilités par groupe de municipalités, selon la taille de leur population (Étape du rééquilibrage)

Groupes de municipalités selon la taille de la population	Incidence des réaménagements (M $)[1]	Fardeau actuel ($) Par 100 $ de RFU[2]	Per capita	Fardeau révisé ($) Par 100 $ de RFU	Per capita
De 0 à 499	(1,7)	0,96	470	1,01	492
De 500 à 999	(3,8)	1,12	453	1,16	468
De 1 000 à 1 499	(4,8)	1,17	435	1,22	455
De 1 500 à 1 999	(3,6)	1,22	479	1,26	495
De 2 000 à 2 999	(3,4)	1,30	494	1,32	504
De 3 000 à 3 999	1,5	1,71	683	1,70	670
De 4 000 à 4 999	(2,4)	1,61	611	1,64	624
De 5 000 à 9 999	(2,7)	1,67	677	1,68	682
De 10 000 à 24 999	8,5	1,87	859	1,86	852
De 25 000 à 49 999	13,6	2,13	892	2,10	879
De 50 000 à 99 999	37,8	2,18	917	2,11	886
De 100 000 et plus	64,8	2,62	1 195	2,53	1 156
TOTAL	103,8[3]				

1. Un signe ( ) signifie une perte pour les municipalités concernées, l'absence d'un tel signe signifie un gain.
2. RFU : richesse foncière uniformisée.
3. Le montant total de 103,8 M $ serait de 83,6 M $ pour une première année d'application, si les données utilisées pour fins de simulation avaient pu être harmonisées parfaitement avec les données globales utilisées pour établir l'incidence financière du présent scénario dans le tableau 6-A. On a dû exclure certains éléments des simulations pour des raisons techniques, notamment la réduction de la contribution gouvernementale aux immobilisations du transport en commun (125 M $, sur un horizon de 10 ans), la prise en charge locale d'une partie des coûts des équipements gouvernementaux à incidence régionale (21,2 M $), de même que les transferts de responsabilités en matière d'environnement (9,6 M $) et de justice (3,5 M $). A aussi été exclue la partie de la contribution au Fonds spécial de financement des activités locales qui provient de la TGE (34,6 M $). Par ailleurs, le tableau tient compte des montants à rythme de croisière en ce qui a trait aux services policiers de base. Enfin, on tient compte de la mise en commun régionale du financement du logement social et d'une partie des routes locales transférées en 1993.

6.3 LE RÉÉQUILIBRAGE DU FINANCEMENT DANS LE SECTEUR MUNICIPAL

La présente section propose, pour compléter ceux recommandés au chapitre 4, des ajustements au financement municipal qui peuvent être mis en place à court terme, mais qui devraient idéalement être accompagnés, à plus long terme, d'un changement substantiel du cadre institutionnel et du cadre de gestion.

6.3.1 LA DIVERSIFICATION DES REVENUS

La quasi-totalité des intervenants du milieu municipal ont réclamé une diversification de leurs revenus, ce qui oblige à se demander si l'impôt foncier est encore une source suffisante pour financer les services municipaux. L'analyse de l'évolution financière des municipalités présentée au chapitre 3 permet de répondre par l'affirmative. Toutefois, il est certain qu'il est plus difficile de hausser le fardeau provenant d'une seule forme de taxation que de le répartir sur plusieurs formes différentes.

Un autre motif d'une diversification des revenus est d'obtenir une plus grande sensibilité à la conjoncture. L'impôt foncier y est relativement peu sensible et ses recettes sont donc stables et prévisibles. Cependant, lorsque se réalisent de nouveaux projets de développement ou que se produisent des retournements favorables de la conjoncture, l'impôt foncier n'en capte les effets qu'après un certain délai. L'octroi aux municipalités de sources de revenus plus sensibles pourrait les conduire à favoriser le développement économique, mais aussi à intensifier de façon improductive la concurrence entre elles. Il serait donc souhaitable que la diversification des revenus s'appuie sur des formules permettant à toutes les municipalités d'une région de bénéficier, au moins en partie, des retombées du développement.

6.3.1.1 Le partage des recettes de la taxe de vente du Québec

Avant la réforme de 1980, les municipalités recevaient 25 % des revenus de la taxe de vente du Québec. La Commission a retenu le retour au partage des recettes de la TVQ, plutôt que l'octroi aux municipalités du pouvoir d'imposer une taxe de vente municipale. Dans un contexte où une réforme globale serait complétée, ce choix pourrait être revu. Il serait souhaitable de restreindre le partage à des secteurs d'activité qui reflètent l'utilisation de services par des non-résidants et qui sont sensibles à l'activité économique. Les recettes nettes de TVQ perçues en 1997-1998 dans les secteurs de l'hébergement, de la restauration et du spectacle étaient de 306,5 M $ et le partage de 20% de ces recettes représenterait 61,3 M $. Une portion de cette somme pourrait être redistribuée sur une base régionale, le reste sur une base locale. La Commission recommande :

55. Que le gouvernement partage avec les municipalités 20 % des recettes nettes de la taxe de vente du Québec provenant des secteurs de l'hébergement, de la restauration et du spectacle.

Que les deux tiers des recettes partagées soient redistribués aux municipalités en fonction de la municipalité d'origine de ces recettes, et que le tiers restant soit redistribué aux municipalités en fonction de la MRC ou de la communauté urbaine d'où proviennent les recettes, au prorata de la population des municipalités.

6.3.1.2 Le partage des redevances sur les ressources naturelles

Dans le cas des municipalités rurales, la diversification des revenus devrait aussi porter sur une source liée à l'exploitation des ressources naturelles. Les redevances nettes imposées par le gouvernement sont d'environ 270 M $ et le partage de 20 % de ces recettes représenterait 54 M $. Cependant, étant donné la répartition inégale des ressources naturelles et l'incidence supralocale des inconvénients causés par leur exploitation, la majeure partie des recettes redistribuées devrait l'être aux MRC, aux fins de la création d'un Fonds de développement économique. La Commission recommande :

56. **Que le gouvernement partage avec le milieu local 20 % des recettes tirées des redevances, droits et permis sur les ressources naturelles, nettes des divers crédits aux exploitants, en fonction du territoire d'origine de ces recettes.**

    Qu'une fraction des sommes faisant l'objet du partage soit remise directement aux municipalités sur le territoire desquelles sont situées les ressources naturelles, mais que l'essentiel de ces sommes soit remis aux MRC (ou aux communautés urbaines, le cas échéant), en fonction du territoire d'origine, afin de permettre la création par les MRC de Fonds de développement économique.

6.3.2 L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET LES REDEVANCES DE DÉVELOPPEMENT

L'atteinte des objectifs en matière d'aménagement du territoire est difficile dans la situation actuelle. Ainsi, dans les régions de Montréal et de Québec, il n'existe aucune instance ayant la responsabilité pour l'ensemble de l'agglomération. Certaines décisions des instances locales et du gouvernement tendent à accentuer la problématique existante.

6.3.2.1 Les solutions institutionnelles

Le gouvernement doit rechercher la cohérence dans ses interventions, en privilégiant la consolidation des zones urbaines existantes et en donnant priorité à la revitalisation des centres-villes et des secteurs anciens. De plus, les régions métropolitaines de Montréal et de Québec doivent être dotées d'un cadre d'aménagement portant sur la totalité du territoire métropolitain, ce qui requiert toutefois des changements institutionnels majeurs. La Commission formule donc la recommandation suivante :

57. **Qu'en attendant une réforme globale des institutions, le gouvernement assure au moins la cohérence de ses modes d'intervention, politiques et programmes ayant une incidence sur l'aménagement urbain.**

    Qu'il cesse de subventionner l'étalement urbain et privilégie la consolidation des zones urbaines existantes et la revitalisation des centres-villes et des vieux quartiers.

6.3.2.2 Une solution de nature financière : les redevances de développement

Les redevances de développement sont une forme de tarification prélevée auprès des promoteurs pour financer les coûts de la construction ou de l'expansion d'infrastructures hors des limites d'un nouveau développement. Il existe de nombreuses variantes provinciales en matière de redevances de développement. Au Québec, la législation ne permet pas d'établir de telles redevances, mais elle permet d'imposer au propriétaire, à titre de condition préalable à l'émission d'un permis de construction, qu'il cède gratuitement un terrain pour l'établissement d'un parc ou d'un terrain de jeux. Les dispositions légales prévoient aussi la possibilité d'exiger le surdimensionnement des infrastructures et des équipements et la participation financière de tout autre propriétaire bénéficiant des travaux.

Les effets allégués des redevances de développement sont contradictoires. Certains prétendent qu'elles freinent l'étalement urbain. D'autres soutiennent qu'elles le facilitent, car certaines municipalités n'auraient pas autrement les fonds nécessaires pour construire les infrastructures requises ou se verraient confrontées à l'opposition de citoyens craignant de voir augmenter leur compte de taxes. Tout dépend de la forme exacte que prennent les redevances. Quoi qu'il en soit, bien que certains problèmes d'iniquité soient inhérents à leur utilisation, il existe de bonnes raisons d'avoir recours à des redevances de développement, fondées sur le coût marginal et limitées aux équipements et infrastructures bénéficiant pour l'essentiel aux résidants des nouveaux développements. Elles devraient faire partie intégrante du processus d'aménagement du territoire. La Commission recommande :

58. Que le gouvernement modifie la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme pour permettre l'imposition de redevances de développement destinées à financer toutes les dépenses de capital hors site occasionnées directement par les nouveaux développements et dont les bénéfices sont limités pour l'essentiel à leurs résidants.

Que ces redevances soient fondées sur le coût marginal des nouveaux projets, diminué d'un certain pourcentage afin d'éviter une double imposition des nouveaux résidants, qui doivent payer aussi pour la restauration des équipements existants.

Qu'afin d'éviter une concurrence intermunicipale inefficiente et de ne pas compromettre l'atteinte des objectifs d'aménagement du territoire, l'imposition de redevances de développement soit confiée aux instances supramunicipales, qui verront à en remettre le produit aux municipalités sur le territoire desquels se font les nouveaux développements.

59. Que les municipalités utilisent la taxe foncière générale pour financer l'expansion, attribuable à la croissance de la population, d'équipements ou d'infrastructures susceptibles de profiter à tous leurs résidants, et imposent des taxes de secteur dans le cas d'équipements ou d'infrastructures dont les bénéfices débordent les nouveaux développements, sans toutefois couvrir tout le territoire municipal.

6.3.3 LA REVITALISATION DES VIEUX QUARTIERS

Aux États-Unis, il existe de nombreuses sociétés publiques ayant pour objectif de revitaliser les secteurs délabrés des grandes villes. Ces sociétés utilisent une technique consistant à financer des plans de revitalisation à même la hausse de la valeur foncière (*Tax Increment Financing*, ou TIF). Après avoir conçu un plan de revitalisation pour un secteur dégradé et pris entente avec la ville sur le partage des hausses de valeurs permises par la réalisation du plan, ces sociétés émettent pour le financer des obligations à intérêts non imposables. Celles-ci sont remboursées à même les recettes fiscales additionnelles engendrées par la hausse des valeurs foncières découlant de l'exécution du plan. La ville ne profite pleinement de la hausse des valeurs foncières qu'une fois remboursée la dette de la société chargée de la revitalisation.

Cette technique de financement requiert que le gouvernement participe au montage financier, en garantissant la dette ou en allouant des subventions. On doit être raisonnablement certain qu'il n'y aurait pas de développement privé d'importance sans aide du secteur public et le TIF ne doit pas être considéré comme un simple outil de concurrence intermunicipale. Par ailleurs, il existe d'autres formules de financement de la revitalisation des vieux quartiers, le TIF n'étant qu'un exemple. La Commission considère de telles formules souhaitables, ce qui l'amène à formuler les recommandations suivantes :

60. Que les municipalités concernées et le gouvernement s'associent pour préparer des plans de revitalisation des vieux quartiers, avec la participation financière du secteur privé. À cet égard, les avantages et inconvénients d'un mode de financement fondé sur la hausse éventuelle de valeurs foncières résultant d'une revitalisation (*Tax Increment Financing*) devraient être analysés.

Que les quartiers visés soient ciblés avec soin, de façon à éviter des coûts et risques financiers inutiles pour le gouvernement et les municipalités concernées.

6.3.4 LA FISCALITÉ D'AGGLOMÉRATION

Le concept de fiscalité d'agglomération réfère à des mécanismes qui prélèvent des recettes fiscales et les redistribuent à l'échelle d'une agglomération urbaine.

6.3.4.1 Le partage régional de la croissance de l'assiette fiscale (*Tax Base Sharing*)

La formule de partage régional de la croissance de l'assiette fiscale, ou *Tax Base Sharing* (TBS), est née en 1974 aux États-Unis, dans la région de Minneapolis-St-Paul. Le programme y fonctionne comme suit : on applique un taux de taxation régional sur une assiette fiscale "régionale", constituée de 40 % de la croissance brute de la valeur foncière des propriétés imposables commerciales et industrielles depuis l'année de référence 1971. Le taux de taxation régional est une moyenne des taux des municipalités de l'agglomération. Ce sont des représentants des comtés impliqués qui perçoivent les recettes et les redistribuent, sur la base d'une formule qui

tient compte de la population de chacune des municipalités et qui est inversement proportionnelle à l'importance relative de leur valeur foncière imposable *per capita*.

Le partage régional de la croissance de l'assiette fiscale réduit l'incitation à la concurrence intermunicipale, puisque la municipalité bénéficiant d'un développement doit partager avec les autres municipalités. Cela peut contribuer à établir un climat de coopération régionale, ce qui est sans doute le principal avantage du partage régional, et à mettre en place un plan d'aménagement plus rationnel. Un autre avantage, à savoir la réduction des disparités fiscales, n'est pas automatique mais dépend des formules de contribution et de répartition utilisées. Certaines conditions doivent être respectées pour qu'un mécanisme de partage de la croissance de l'assiette fiscale soit efficace. L'adhésion des municipalités de l'agglomération doit être obligatoire. Idéalement, toutes les municipalités participantes doivent être potentiellement gagnantes. Le calcul de la contribution doit laisser aux municipalités concernées une part des recettes découlant de la croissance de leur assiette fiscale qui soit suffisante pour assumer les coûts additionnels des services municipaux découlant de cette croissance ou reliés à l'inflation. Enfin, le mécanisme retenu doit être transparent et économique à administrer.

Un programme de partage régional appliqué aux agglomérations du Québec devrait inclure, dans la formule de contribution, la croissance de toutes les valeurs foncières, tant résidentielles que non résidentielles, et prévoir, dans la formule de répartition, des variables relatives au potentiel fiscal *per capita* et au revenu des ménages, afin d'éviter de créer des effets de redistribution indus. Une partie des recettes obtenues devrait servir à la création d'un Fonds de développement économique de l'agglomération. On trouvera, en annexe au rapport complet, les résultats de simulations réalisées pour les RMR de Montréal et de Québec. La Commission recommande :

61. Que toutes les municipalités faisant partie des RMR de Montréal et de Québec, et des autres RMR si le gouvernement le juge souhaitable, se voient accorder une période de douze mois pour adopter un programme de partage régional de la croissance de l'assiette fiscale foncière, ayant les caractéristiques suivantes :

- **le partage d'une partie de la croissance de la totalité de l'assiette fiscale, incluant aussi bien les valeurs foncières résidentielles que les valeurs non résidentielles, ainsi que les compensations tenant lieu de taxes des gouvernements ;**
- **la constitution, à même une portion des recettes ainsi perçues, d'un Fonds de développement économique régional ouvert aux projets de toutes les municipalités de la RMR et géré par un conseil formé de représentants de celles-ci, selon une composition à être déterminée par consensus des municipalités ou, à défaut, par le gouvernement ;**
- **la répartition du reste des recettes aux municipalités de la RMR selon une formule qui tienne compte notamment de la population, du potentiel fiscal *per capita* et du revenu des ménages.**

Que, si aucun accord n'est intervenu au terme de cette période de douze mois, le gouvernement décrète les modalités du programme qui s'appliquera.

Que ce programme ne soit mis en vigueur dans la région de Montréal qu'après que l'on ait mis fin au gel des rôles prévalant sur le territoire de la CUM.

Qu'en attendant une réforme globale de la gouvernance dans les agglomérations, le programme soit administré par le gouvernement, qui effectuera les calculs requis, fera les réclamations auprès des municipalités qui seront contributrices nettes au programme et fera parvenir les sommes dues aux municipalités bénéficiaires nettes.

6.3.4.2 Le partage des coûts de responsabilités à caractère supralocal

Il arrive fréquemment que la diffusion des bénéfices de certains services ne corresponde pas aux territoires actuels des municipalités ou des instances supramunicipales et que ces services profitent non seulement aux contribuables de la municipalité qui les offre, mais également aux citoyens d'autres municipalités. L'équité, l'efficience et l'efficacité exigent, dans de tels cas, que les modes de financement mettent à contribution tous les bénéficiaires.

Les équipements à portée régionale

Dans le cas des équipements existants définis comme régionaux, il serait approprié d'établir un mode de financement qui mette à contribution tous les bénéficiaires et qui conduise à une répartition plus équitable des coûts se traduisant par une réduction du fardeau des villes centrales. Cependant, il serait inefficient d'imposer un partage des coûts, sans que la gestion soit également partagée. En attendant l'instauration d'instances métropolitaines ou supramunicipales plus fortes, dans le cadre d'une réforme globale, on devrait mettre sur pied, dans chaque agglomération d'importance, une Société des équipements régionaux, dont le conseil d'administration serait formé de représentants des municipalités de l'agglomération et dont le financement proviendrait de la tarification et de quote-parts de ces municipalités. La mise en commun du financement et de la gestion des équipements régionaux présuppose cependant une opération majeure de classification des équipements, de conclusions d'ententes et de transfert d'actifs, ce qui requiert un mécanisme de médiation et un échéancier contraignant.

En ce qui a trait aux équipements futurs, il faudrait, pour qu'un équipement soit considéré régional, obtenir au préalable l'accord d'une majorité de municipalités de l'agglomération quant à sa gestion et à son financement, faute de quoi tout équipement mis en place par une instance devrait être à la charge de celle-ci. Le gouvernement devrait s'assurer que ses programmes n'incitent plus une instance à se doter d'équipements dont la portée excède son territoire, sans que la question du partage des coûts n'ait été clarifiée au préalable.

Les responsabilités sociales

Les villes centrales comptent plus que leur part de personnes démunies, itinérantes ou désinstitutionnalisées, ce qui se traduit par divers coûts, dont ceux causés par une forte concentration de logements sociaux sur leur territoire. Par son caractère redistributif, le logement social est une responsabilité qui, dans ses aspects locaux, devrait être gérée et financée à l'échelle de l'agglomération. Les Offices municipaux d'habitation situés dans les agglomérations devraient donc être regroupés sous une seule autorité et être financés par des quote-parts des municipalités.

Les services stratégiques d'envergure régionale

Le transport en commun constitue le meilleur exemple d'un tel service. Cependant, même si ce service est souvent pris en charge par les instances supramunicipales existantes, le partage des coûts ne recouvre pas toujours tout le territoire où se font sentir les bénéfices. Ainsi, dans la région de Montréal, de nombreux résidants des municipalités non desservies par les trois grandes sociétés de transport en utilisent les services et ne paient, par la tarification, qu'une fraction des coûts.

Ce type de problèmes ne peut être réglé qu'en élargissant la gestion et le financement de ces services à un territoire englobant l'essentiel des effets de débordement. Dans le cadre institutionnel actuel, cela obligerait à créer des agences spécifiques pour les activités visées, solution qui n'est cependant pas idéale. En effet, la régionalisation « à la pièce » des responsabilités obligerait à créer plusieurs organismes unifonctionnels, d'où des coûts globaux plus élevés que si ces responsabilités relevaient toutes de la même instance multifonctionnelle. De façon générale, la solution à cette problématique doit donc attendre une réforme globale.

La Commission recommande :

62. Qu'une démarche soit entreprise dans chaque agglomération urbaine d'importance pour identifier, dans un délai de douze mois et avec l'aide de médiateurs nommés par le gouvernement, les équipements existants d'envergure régionale et, dans la mesure du possible, la provenance de leurs usagers.

Qu'en cas de désaccord entre les municipalités à l'issue de la démarche, le médiateur soit chargé de faire rapport au gouvernement et que ce dernier statue sur les équipements devant être considérés d'envergure régionale.

Qu'à la suite de cette démarche, les équipements identifiés soient regroupés, en attendant une réforme en profondeur de la gouverne supralocale, dans une Société d'équipements régionaux.

Que cette société soit gérée par des représentants des municipalités de l'agglomération et financée au moyen de la tarification des usagers des équipements et de quote-parts des municipalités de l'agglomération, fondées sur le potentiel fiscal et sur la provenance des usagers. Pourrait s'ajouter aux sources de financement une portion des recettes de taxes de vente, advenant un partage de ces recettes par le gouvernement.

63. Qu'à l'avenir, pour qu'un équipement futur soit considéré régional, il doive y avoir accord d'une majorité de municipalités de l'agglomération quant au mode de gestion et au partage des coûts de construction et d'exploitation, sans quoi tout équipement mis en place par une instance devrait être à la charge de celle-ci.

64. Que le gouvernement s'assure que ses programmes n'incitent plus une instance à se doter d'équipements dont la portée excède son territoire sans que la question du partage des coûts n'ait été clarifiée au préalable.

65. Que, dans chaque agglomération urbaine, la gestion du logement social soit régionalisée au sein d'une société ou d'un office supramunicipal ou métropolitain

d'habitation qui intégrerait les OMH existants et que la part locale du financement du logement social soit assurée au moyen de quotes-parts de toutes les municipalités de l'agglomération, fondées sur le potentiel fiscal.

6.3.4.3 Les effets cumulatifs sur les agglomérations urbaines

La situation des agglomérations se trouverait améliorée par les mesures dont l'application est proposée dans le présent rapport, en ce qui a trait à la régionalisation du financement des équipements à portée régionale et du logement social,à l'introduction d'outils comme les taux de taxation distincts sur la valeur foncière du sol et du bâtiment, les redevances de développement, les mesures de revitalisation des vieux quartiers, le mécanisme de partage régional de la croissance de l'assiette fiscale et la redistribution d'une partie des recettes de la TVQ en fonction de leur origine supralocale. Ces mesures viendraient corriger certains effets de débordement, fournir des outils pour améliorer l'aménagement urbain et favoriser l'émergence d'une dynamique d'agglomération. Il apparaît évident, cependant, que l'élimination de la plus grande partie des effets de débordement et la création de fortes dynamiques d'agglomération requièrent un réaménagement en profondeur du cadre institutionnel, tel que proposé au chapitre 7.

6.3.5 LE CAS PARTICULIER DES AGGLOMÉRATIONS DE MONTRÉAL ET DE QUÉBEC

Outre les mesures applicables aux agglomérations en général, il y aurait lieu de prévoir des contributions gouvernementales visant à compenser les responsabilités nationales ou particulières assumées par la Ville de Montréal et possiblement celle de Québec.

6.3.5.1 Les équipements nationaux

Le gouvernement devrait contribuer financièrement à l'exploitation des équipements municipaux dont la portée nationale serait reconnue. Il pourrait ainsi financer la moitié du déficit d'exploitation, en vertu du caractère national de ces établissements, le reste demeurant à la charge de la région, compte tenu du fait que leurs retombées économiques et touristiques se font sentir surtout dans celle-ci.

6.3.5.2 Les responsabilités sociales particulières

La Ville de Montréal assume des responsabilités sociales particulières, du fait du grand nombre de personnes pauvres, d'itinérants et d'immigrants sur son territoire. Ces responsabilités sont de nature redistributive et devraient faire l'objet d'une compensation gouvernementale, à charge pour Montréal de fournir une justification détaillée des coûts qu'elles occasionnent. La Ville de Québec devrait aussi pouvoir se prévaloir de cette opportunité.

6.3.5.3 Les services policiers spécialisés

La Communauté urbaine de Montréal réclame une compensation de 70 M $ pour les services spécialisés assurés par son Service de police. Si l'on se limite aux mandats dits « nationaux», à savoir essentiellement la lutte au crime organisé, la compensation appropriée serait plutôt de l'ordre de 15 M $.

6.3.5.4 Le transport en commun dans la région de Montréal

Même si la création d'agences unifonctionnelles n'est pas une solution idéale, la nécessité de mettre rapidement en œuvre des correctifs peut exiger que l'on y ait recours temporairement. Un organisme d'envergure métropolitaine existe déjà dans la région de Montréal en l'Agence métropolitaine de transport (AMT), dont le conseil d'administration est formé de représentants gouvernementaux et des municipalités, tous nommés par le gouvernement. Les trois sociétés majeures de transport en commun, ainsi que les corporations intermunicipales (CIT) et les organismes municipaux et intermunicipaux de transport (OMIT), devraient dorénavant tous relever d'une AMT élargie, dont les représentants municipaux au conseil d'administration seraient dorénavant désignés par les municipalités elles-mêmes et qui se verrait confier la responsabilité de la planification, de la coordination et du financement du transport en commun sur l'ensemble du territoire métropolitain. En ce qui a trait à la gestion opérationnelle, il serait probablement préférable de maintenir un ensemble de corporations territoriales distinctes, relevant ou non de l'AMT. Le financement d'une AMT aux responsabilités élargies devrait s'appuyer sur un maintien de la taxe sur l'essence et des droits sur l'immatriculation, ainsi que sur des quote-parts des municipalités de l'agglomération.

La Commission recommande :

66. Que le gouvernement finance la moitié du déficit d'exploitation des équipements détenus par des villes qui seront reconnus d'envergure nationale.

67. Que le gouvernement compense la Ville de Montréal et, le cas échéant, la Ville de Québec pour les responsabilités sociales particulières qu'elles assument, à charge pour chaque ville de fournir, avec justifications à l'appui, une description précise de la nature de ces responsabilités et une estimation détaillée des coûts qu'elles occasionnent.

68. Que le gouvernement verse une compensation pour les services policiers correspondant à des mandats nationaux offerts par des corps de police municipaux ou supramunicipaux, notamment le Service de police de la Communauté urbaine de Montréal (SPCUM).

69. Qu'en attendant une réforme globale de la gouverne métropolitaine, l'Agence métropolitaine de transport (AMT) prenne entièrement en charge, sur tout le territoire de la RMR de Montréal, la planification, la coordination et le financement du transport en commun.

Que les représentants municipaux au conseil d'administration de l'AMT soient désormais désignés par les municipalités elles-mêmes, plutôt que par le gouvernement.

Qu'en ce qui concerne l'exploitation des services de transport en commun sur le territoire de la RMR de Montréal, l'on retienne l'une des deux options suivantes, après en avoir examiné les avantages et les inconvénients :

- **maintenir, dans le cas des trois sociétés de transport, des corporations intermunicipales de transport (CIT) et des organismes municipaux et intermunicipaux de transport (OMIT), leur statut d'entités juridiquement autonomes,**

tout en limitant désormais leur responsabilité à la gestion courante des services de transport en commun ;

- **mettre fin au statut juridique autonome de ces organismes et les placer sous la responsabilité directe de l'AMT, tout en les maintenant comme unités opérationnelles distinctes sur le territoire.**

Que l'AMT retienne un mode de financement du transport en commun prévoyant une contribution des automobilistes et une modulation des quote-parts des municipalités de l'agglomération en fonction de l'utilisation que font leurs résidants des services de transport en commun de nature métropolitaine.

6.4 LES INCIDENCES FINANCIÈRES DE L'ÉTAPE DU RÉÉQUILIBRAGE

6.4.1 INCIDENCES PAR PALIER

Certaines des mesures proposées au chapitre 4 et aux sections 6.2 et 6.3 du présent chapitre se traduiraient par des réaménagements financiers entre le gouvernement et le secteur municipal, d'autres auraient pour effet d'introduire une nouvelle répartition des coûts entre les municipalités locales, par le biais de la régionalisation du financement de certaines activités. Les incidences sont présentées au tableau 6-C de la page suivante.

Le tableau 6-C fait apparaître un coût net de 293,9 M $ pour le gouvernement pour la première année d'application, lequel se réduit progressivement à 155,1 M $ en raison de la fin de la disposition transitoire reliée à la révision de la formule de répartition des compensations tenant lieu de taxes et des économies provenant du transport en commun, qui n'atteindront leur rythme de croisière qu'au bout de 10 ans. Si le gouvernement souhaite atténuer ces coûts additionnels, il lui serait loisible d'échelonner l'entrée en vigueur des mesures augmentant les revenus des municipalités ou le retrait de la contribution de ces dernières au Fonds spécial de financement des activités locales.

Par ailleurs, les mesures (incluant certaines apparaissant au tableau 6-C) qui ont pour effet de modifier la répartition des coûts entre les municipalités locales, par le biais d'une mise en commun régionale du financement, ont les incidences suivantes en termes de montants réaménagés :

	M $
Régionalisation d'une partie des routes locales transférées en 1993	75,0
Régionalisation du logement social	25,0[1]
Régionalisation d'équipements à portée supralocale	120,0
Régionalisation du transport en commun dans la RMR de Montréal	n.d.
Compensation pour les équipements à portée nationale	20,0[2]
Compensation pour les services policiers spécialisés du SPCUM	15,0[2]

1. Ou 40 M $, si l'on ajoute la hausse de contribution reliée au transfert de responsabilité financière du gouvernement.

2. Il s'agit de transferts financiers du gouvernement visant le palier supramunicipal, mais se répercutant sur les quote-parts du palier local.

M $[1]	Première année d'application			Rythme de croisière		
	Local	Supra-municipal	Gouver-nement	Local	Supra-municipal	Gouver-nement
a) Abolition de la contribution au Fonds de financement des activités locales	355,9	--	(355,9)	355,9	--	(355,9)
b) Transfert de responsabilités[2,4]	(309,5)	--	309,5	(502,5)	--	502,5
c) Péréquation compensatoire reliée aux transferts de responsabilités[2]	37,2	--	(37,2)	97,2	--	(97,2)
d) Compensations reliées aux mandats nationaux[3,4]						
- équipements nationaux	20,0	--	(20,0)	20,0	--	(20,0)
- services policiers spécialisés du SPCUM	15,0	--	(15,0)	15,0	--	(15,0)
- responsabilités sociales	n.d.	--	n.d.	n.d.	--	n.d.
Sous-total (d) :	35,0		(35,0)	35,0		(35,0)
e) Mesures visant les revenus des municipalités						
- compensations tenant lieu de taxes[5]	60,0	--	(60,0)	54,2	--	(54,2)
- partage de la TVQ[3]	61,3	--	(61,3)	61,3	--	(61,3)
- partage des redevances sur les ressources naturelles[3]	10,0	44,0	(54,0)	10,0	44,0	(54,0)
Sous-total (e)	131,3	44,0	(175,3)	125,5	44,0	(169,5)
Incidence totale (a+b+c+d+e)	249,9	44,0	(293,9)	111,1	44,0	(155,1)

Tableau 6-C

Incidences financières de l'étape du rééquilibrage

Mesures résultant en un réaménagement entre le gouvernement et les municipalités

1. Un signe ( ) signifie une dépense plus élevée ou un revenu moindre pour le palier concerné, l'absence d'un tel signe signifie l'inverse.
2. Le détail de ces montants apparaît au tableau 6-A, compris dans la section 6.2 du présent chapitre.
3. Ces mesures sont explicitées à la section 6.3 du présent chapitre.
4. Les propositions de transfert de responsabilités en matière de voirie et de logement social, de même que les compensations pour les mandats nationaux, sont associées à une régionalisation du financement se traduisant par une modification des quote-parts des municipalités locales.
5. Cette mesure est explicitée au point 5 du chapitre 4.

6.4.2 INCIDENCES INTERMUNICIPALES PAR TAILLE DE POPULATION

Les mesures comprises dans l'étape du rééquilibrage à court terme auraient, selon les catégories de municipalités, les incidences présentées au tableau 6-D. L'examen de ce tableau suggère que les municipalités de plus petite taille seraient légèrement perdantes comparativement aux grandes municipalités, même avec l'inclusion de mesures de péréquation compensatoire. Cependant, ce résultat n'est pas inconséquent avec l'objectif visé de corriger les écarts fiscaux inéquitables affectant les villes centrales et de faire payer à tous une part plus importante des services dont ils bénéficient. Il faut mentionner que le tableau exclut certains transferts de responsabilités, en particulier l'effet de la réduction de la contribution gouvernementale aux immobilisations du transport en commun (125 M $), qui affectera progressivement, sur un horizon de 10 ans, les municipalités des grandes agglomérations. Enfin, l'effet des réaménagements envisagés sur le fardeau fiscal reste modeste, ainsi que l'illustre le tableau 6-B apparaissant plus tôt dans le présent chapitre, d'autant plus que ce tableau n'incorpore pas les effets du partage des recettes de la TVQ et des redevances.

Taille de population	Transferts de responsabilités[1]	Compensations tenant lieu de taxes[2]	Modification de la répartition de la TGE	Modification de la péréquation municipale	Partage de la TVQ et des redevances[3]	TOTAL
0 à 4 999	(18,2)	18,9	(10,0)	(19,9)	25,5	(3,7)
5 000 à 9 999	(2,7)	5,8	(0,2)	3,8	8,7	15,4
10 000 à 24 999	8,5	13,2	1,0	5,9	19,9	48,5
25 000 à 49 999	13,6	11,6	4,6	4,5	15,3	49,6
50 000 à 99 999	37,8	4,6	5,2	5,7	17,6	70,9
100 000 et plus	64,8	--	(0,6)	--	28,3	92,5
TOTAL	103,8	54,1	--	--	115,3	273,2

Tableau 6-D

Incidence intermunicipale des mesures de l'étape du rééquilibrage par taille de population

1. On inclut ici l'effet des transferts de responsabilités, de la péréquation compensatoire et de l'abolition de la contribution municipale au Fonds spécial de financement des activités locales, avec certaines exclusions pour des motifs techniques (voir tableau 6-B apparaissant à la section 6.2 du présent chapitre). Sont exclus en particulier l'effet de la prise en charge locale d'équipements gouvernementaux à incidence régionale (21,2 M $) et celui de la réduction de la contribution gouvernementale aux immobilisations du transport en commun (125 M $ sur un horizon de 10 ans), qui toucheraient pour l'essentiel les grandes agglomérations urbaines.
2. Ce montant exclut la compensation transitoire de 6 M $ qui serait accordée aux municipalités perdantes selon le nouveau mode de répartition.
3. Les données disponibles ne permettent pas d'établir la répartition entre municipalités des gains qui découleraient d'un partage de 20% des recettes de la TVQ, soit 61,3 M $, et de celles reliées aux redevances sur les ressources naturelles, soit 54 M $. Cependant, l'on sait que le partage des recettes de redevances bénéficiera surtout aux municipalités de région périphérique, qui sont en général de plus petite taille, et le partage des recettes de la TVQ, aux municipalités de région urbaine, dont la taille moyenne est plus grande. De surcroît, les montants en question sont du même ordre de grandeur. Par conséquent, pour obtenir un portrait plus complet de la situation, quoique approximatif, les montants ont été additionnés et le total, réparti entre les groupes de municipalités en proportion de leur poids démographique.

Chapitre 7

LA RÉFORME GLOBALE DU SECTEUR PUBLIC LOCAL

La Commission est d'avis qu'il serait opportun de procéder à une réforme globale du secteur public local, qui irait au-delà des mesures d'application immédiate décrites au chapitre qui précède, et qui comporterait à la fois une refonte du cadre institutionnel, une révision du partage des responsabilités et un nouveau partage des sources de revenus.

7.1 LA REFONTE DES STRUCTURES LOCALES

L'examen par la Commission du partage actuel des responsabilités en matière de services locaux, présenté plus loin, amène à conclure que le cadre institutionnel et le découpage territorial actuels des instances municipales posent d'étroites limites à l'exercice des compétences relevant de ces dernières, à la prise en charge de nouvelles responsabilités dans un contexte de décentralisation et à une répartition équitable du fardeau fiscal local sur le territoire. Si l'on simplifie, les avenues possibles en ce qui a trait à la refonte des structures locales et supramunicipales se résument à trois :

- le recours à la collaboration des municipalités, que ce soit par la mise en commun de services, la conclusion d'ententes ou les fusions volontaires ;
- une politique contraignante visant à maximiser les fusions de municipalités locales ;
- un renforcement majeur du palier supramunicipal.

7.1.1 REFONTE DES STRUCTURES MUNICIPALES POUR LE TERRITOIRE EN GÉNÉRAL

La Commission a examiné ces trois avenues en ce qui a trait à la refonte des structures municipales pour le territoire québécois en général, abstraction faite des six agglomérations majeures de Montréal, Québec, Trois-Rivières, Chicoutimi-Jonquière, Hull et Sherbrooke.

L'option d'un recours à la collaboration volontaire des municipalités correspond à un statu quo amélioré. Elle postule qu'il y aurait poursuite et renforcement de la politique actuelle en matière de regroupement municipal, d'utilisation des MRC comme coopératives de services et de mise en commun des services. Les pouvoirs dévolus aux instances supramunicipales ne seraient

pas modifiés, non plus que le mode de désignation des dirigeants et que le mode de financement par quote-parts. Dans des conditions idéales, le recours à la collaboration volontaire des municipalités et à une politique purement incitative de regroupement pourrait atténuer le problème de la fragmentation des instances municipales, mais on peut douter qu'il apporte une solution aux problématiques du secteur local dans des délais acceptables. Aussi, sans rejeter tout recours à des formules de collaboration volontaire, la Commission ne juge pas opportun de recommander une option qui s'y limiterait.

L'option d'une maximisation des fusions de municipalités locales postule que le gouvernement mette en place une politique contraignante conduisant à un réseau de municipalités locales dont les territoires seraient d'une étendue comparable à ceux des MRC, mais selon un découpage qui serait rationalisé. On peut cependant s'interroger sur la capacité des fusions à engendrer des économies. Diverses études démontrent que les dépenses tendent à augmenter après une fusion, car la quantité et la qualité des services ont tendance à s'ajuster au plus haut commun dénominateur. Si certaines économies d'échelle sont possibles, la création d'unités trop importantes peut donner l'effet inverse. Les avantages des fusions doivent plutôt être recherchés du côté d'une meilleure répartition du fardeau fiscal, d'une réduction de la concurrence intermunicipale et de la création d'une plus grande synergie. Dans la mesure où les municipalités issues de fusions atteindraient une étendue comparable à celle des MRC, l'élimination de ces dernières ferait disparaître la lourdeur administrative et les conflits associés au système à deux paliers, mais cela aurait aussi pour effet d'éloigner le gouvernement municipal des citoyens, en raison de la taille qu'atteindraient les municipalités regroupées. Enfin, on peut craindre certaines résistances à un programme de fusion jugé radical.

Dans ce contexte, la Commission n'estime pas opportun de recommander le recours à un programme de fusions massives des municipalités locales, assorti d'une disparition du palier supramunicipal. Elle estime que la décision de décréter des fusions devrait se limiter à certaines situations particulières, par exemple les grandes agglomérations, mais que le gouvernement devrait tout de même renforcer sa politique de regroupement. La Commission recommande :

70. Qu'en matière de regroupements de municipalités locales et sous réserve des mesures applicables aux grandes agglomérations, le gouvernement renforce sa politique actuelle en matière de fusion des ensembles village-paroisse et des petites agglomérations, en l'assortissant de mesures incitatives plus efficaces ou même de mesures contraignantes, et en apportant au cadre des relations de travail les modifications permettant de réaliser les économies découlant des fusions.

71. Que la date du 1er juillet 1999 fixée en ce qui a trait aux regroupements visés par le volet I de la politique du ministère des Affaires municipales et de la Métropole soit maintenue.

L'option d'un renforcement majeur du palier supramunicipal consisterait à faire des MRC non seulement des coopératives de services, mais le centre de gravité de la planification du développement et de l'offre de services sur leur territoire, tout en maintenant des municipalités locales responsables des services de proximité. La double allégeance des dirigeants des instances supramunicipales a souvent été évoquée comme l'une des causes de la faiblesse relative de ce palier. En conséquence, il y aurait élection de ces dirigeants au scrutin universel direct. De même,

afin de garantir l'autonomie financière du palier supramunicipal, il faudrait lui attribuer des sources de revenus autonomes.

Cette option permettrait entre autres d'améliorer l'équité fiscale, d'assurer une imputabilité accrue du palier supramunicipal et de rendre possible un meilleur exercice des responsabilités à l'égard des enjeux qui transcendent le palier local, tout en conservant des instances locales pour les services à portée locale. Cette option permettrait également d'éviter les difficultés inhérentes à un processus de fusion massive. La Commission estime que l'avenue d'un renforcement majeur du palier supramunicipal apparaît la solution préférable au problème de la fragmentation municipale et à celui des effets de débordement. Elle recommande en conséquence :

72. Que le gouvernement procède, sous réserve des mesures applicables aux grandes agglomérations, à un renforcement majeur du palier supramunicipal des MRC comportant les éléments suivants :

- **transfert aux MRC de la responsabilité d'une part importante des services jusqu'ici assurés par les municipalités locales ;**
- **rationalisation des territoires des MRC, afin que leur taille soit suffisante pour permettre l'exercice optimal de leurs responsabilités ;**
- **élection des membres des conseils des MRC au scrutin universel direct ;**
- **abolition du système des quote-parts et attribution aux MRC de sources de revenus autonomes.**

7.1.2 REFONTE DES STRUCTURES MUNICIPALES CONCERNANT LES AGGLOMÉRATIONS MAJEURES AUTRES QUE QUÉBEC ET MONTRÉAL

La Commission estime que les agglomérations de Chicoutimi-Jonquière, de Sherbrooke, de Trois-Rivières et de l'Outaouais devraient faire l'objet de mesures spécifiques. Elle a envisagé, dans le cas de ces agglomérations, diverses options qui sont des variantes de celles examinées précédemment pour l'ensemble du territoire. Pour l'Outaouais, ces options pourraient signifier le rétablissement d'une instance supramunicipale à l'échelle de la RMR. Quatre options ont été étudiées de façon plus particulière. Les deux premières sont celle d'un recours aux fusions et celle d'un renforcement du palier supramunicipal, avec retrait dans les deux cas de la juridiction des MRC sur le territoire de l'agglomération. Les deux autres options reprennent la même alternative entre fusions et renforcement du palier supramunicipal, mais en maintenant la juridiction des MRC sur les agglomérations concernées.

La Commission n'a pas retenu les deux premières de ces options, qui présentent l'inconvénient de séparer le pôle urbain de la région avoisinante. Elle a également pesé les avantages et les inconvénients des deux autres options, soit celle d'une fusion en une seule des municipalités locales de chacune des agglomérations, avec le maintien de la juridiction de la MRC sur les territoires concernés, et celle prévoyant le maintien de plusieurs municipalités dans ces agglomérations, assorti d'un transfert majeur de responsabilités au palier supramunicipal. Ces options apparaissant toutes deux comme des solutions valables à la problématique des agglomérations, la

Commission a estimé que le milieu devait pouvoir exercer un choix en la matière,à l'image de ce que permet la formule que le Nouveau-Brunswick a appliquée dans le cas de ses sept principales agglomérations. La Commission recommande donc :

73. Que le gouvernemen t fasse o bligatio n aux m unicipa lités d es qua tre territoires constit uant les agglo mération s de Troi s-Rivières, de Sherbrooke, d e Chicoutim i-Jonqu ière et de l'O utaouais, de choisir, à l'i ntérieu r d'un dél ai de un an et a vec l'appu i d'un média teur-arbitre, entr e les deux option s suivantes :

- **le maintie n du déc oupage ac tuel des municipa lités l ocale s, assort i d'un t rans-fer t ma jeu r de respon sabili tés à l'i nstanc e supramuni cipa le d ont le t erritoire inclu t l'agglo mération ;**
- **le regroupement en une seule muni cipalité des muni cipalités locales de l'agglo mératio n ou du c entre urbani sé de c elle-ci, assort i d'un t ransfer t de respon sabili tés m oindr e à l'i nstanc e supramuni cipa le. La municipa lité d'a g-glo mérati on exercerai t ainsi sur son territoir e la respon sabili té des service s de natur e locale et de la p lupart des se rvice s couran ts de n ature s upralocale. La MRC a ssurerai t ces se rvice s supraloca ux c ouran ts p our le reste de son t erri-toire, d e même q ue les respon sabili tés de t ype stratégique concernan t l'ensem-ble de s on territoire.**

Qu'au t erme du dél ai de un an, si aucun e déci sion n'est prise par le m ilieu, le média teur-arbitr e désigné par le g ouvernemen t fasse à ce d ernie r une propo-sitio n quan t aux s tructure s et au pa rtag e des respon sabili tés dev ant s'appliquer dans les territoire s concer nés et q ue le g ouvernemen t statu e sur c ette p roposi-tion.

Que le déc oupage des instance s supramuni cipa les des territoire s concer nés soit revu, afin d'a ssure r que chaqu e agglo mérati on soit entièremen t compri se da ns le territoir e d'u ne seule instanc e supramuni cipa le, et que les MRC a voisinantes aient une taill e suffisa nte pour leur permettre d'a ssume r leurs respon sabili tés.

Que les instance s supramuni cipales des territoire s concer nés di sposent de source s de revenus autonome s et que leurs di rigean ts soien t élus au scr utin uni-versel di rect.

7.1.3 REFONTE DES STRUCTURES MUNICIPALES POUR LES AGGLOMÉRATIONS DE QUÉBEC ET DE MONTRÉAL

Les agglomérations de Québec et de Montréal méritent de faire l'objet d'un examen particulier. L'option d'un recours à la collaboration municipale comporterait le maintien des organismes supramunicipaux existants dans leur structure, leurs responsabilités et leur territoire actuels, de même que celui des municipalités locales, sous réserve des fusions volontaires. Toutefois, la Commission de développement de la métropole (CDM) serait activée, les sociétés de transport en commun de l'agglomération de Montréal seraient rattachées directement à l'Agence métropolitaine de Transport (AMT), un mécanisme de concertation à l'échelle de l'agglomération serait mis en place à Québec et l'on envisagerait la création d'agences métropolitaines, pour le logement

social et les équipements régionaux. Certains éléments de cette option pourraient être mis en place à court terme. Cependant, dans une optique de réforme globale, la Commission estime qu'il convient d'envisager d'autres options. La Commission s'est surtout attardée à deux.

La première postule que les municipalités locales actuelles seraient maintenues, mais que les activités à incidence supralocale, tant les services courants que les responsabilités stratégiques, seraient prises en charge par une instance métropolitaine dont les dirigeants seraient élus, qui disposerait de sources de revenus qui lui seraient propres et dont le territoire serait sensiblement équivalent à celui de la RMR. Selon cette option, les municipalités locales ne conserveraient que la responsabilité des services de portée locale. Les fusions seraient alors moins nécessaires et le découpage des municipalités locales ne serait pas modifié, sinon de façon volontaire.

La seconde option examinée consisterait à réduire le plus possible le nombre de municipalités locales sur le territoire des RMR de Québec et de Montréal et à remplacer les instances supramunicipales par une instance métropolitaine élue exerçant certaines responsabilités pour l'ensemble de l'agglomération. Les municipalités d'agglomération issues des fusions récupéreraient la responsabilité de la plupart des services courants à portée supralocale, en plus de continuer à assurer les services définis comme locaux. Les enjeux stratégiques de type métropolitain seraient pris en charge par une instance métropolitaine couvrant l'ensemble du territoire de l'agglomération, de même que la responsabilité des services à incidence métropolitaine.

La Commission a pesé les avantages et les inconvénients des deux options en ce qui a trait à la prise en charge des enjeux métropolitains, à l'amélioration de l'équité fiscale et au maintien d'un palier local proche des citoyens. Estimant que le morcellement des municipalités locales dans les agglomérations de Québec et de Montréal y rendait les regroupements impératifs, elle a choisi de privilégier l'option d'un regroupement majeur des municipalités locales, avec la prise en charge par une instance métropolitaine de certaines responsabilités, essentiellement les fonctions stratégiques et les services à portée métropolitaine. Cependant, si le gouvernement jugeait les fusions non souhaitables, la première option pourrait être retenue. Toutefois, il n'est pas apparu opportun à la Commission de formuler des recommandations détaillées quant au découpage territorial souhaitable, même si les cartes jointes présentent certaines hypothèses à ce propos. La Commission recommande :

74. Que le gouvernement mette en œuvre, pour les agglomérations de Québec et de Montréal, une démarche de regroupement obligatoire des municipalités locales conduisant à réduire le nombre de ces dernières à tout au plus une vingtaine sur le territoire de la région métropolitaine de recensement (RMR) de Montréal, dont au plus cinq sur l'île de Montréal, et à cinq ou six sur le territoire de la RMR de Québec.

Que le découpage des MRC en périphérie de ces agglomérations soit revu, afin d'assurer qu'elles aient une taille suffisante pour leur permettre d'assumer leurs responsabilités, et que le découpage des régions administratives soit modifié pour éviter que les agglomérations ne soient divisées entre plus d'une région.

Que soit constituée, dans chacune de ces agglomérations, une instance métropolitaine dont le territoire serait sensiblement équivalent à celui de la région métropolitaine de recensement, à l'exclusion de la sous-agglomération

de Saint-Jérôme, qui remplacerait les instances supramunicipales existant sur ce territoire, dont, à Montréal, la Communauté urbaine de Montréal et l'Agence métropolitaine de transport, et qui assumerait les mandats que la Loi prévoyait confier à la Commission de développement de la métropole.

Que les instances métropolitaines de Québec et de Montréal disposent de sources de revenus autonomes et que leurs dirigeants soient élus au scrutin universel direct.

Que les instances métropolitaines assument la responsabilité des fonctions stratégiques pour l'agglomération, des services courants à incidence métropolitaine et, le cas échéant, de ceux dont la prise en charge à ce palier serait jugée avantageuse.

Que les municipalités d'agglomération issues des regroupements exercent sur leur territoire la responsabilité des services de type local et adoptent pour ce faire une organisation déconcentrée des services, sur le modèle des arrondissements de quartiers, et qu'elles exercent aussi la responsabilité de la plupart des services courants à portée supralocale.

Qu'advenant qu'une démarche significative de fusions ne puisse être menée à bien, les instances métropolitaines de Québec et de Montréal se voient confier la responsabilité de l'ensemble des fonctions et services à portée supralocale.

7.1.4 LES AUTRES ORGANISMES LOCAUX À VOCATION SUPRALOCALE

Il existe divers organismes indépendants des instances municipales et qui ont pour vocation d'offrir des services à caractère local ou supralocal dans un domaine spécifique. Citons les commissions scolaires, les centres locaux de développement (CLD), les cégeps, les régies régionales de la santé et des services sociaux et les établissements qui en relèvent (CLSC,CHSLD). Il a souvent été mentionné que la prolifération de tels organismes,même si elle assure la prise en considération plus immédiate des besoins spécifiques,a par contre pour effets de désorienter le citoyen et de diluer l'imputabilité. Dans un contexte de réforme globale du gouvernement local, il serait opportun, de l'avis de la Commission, que les divers organismes unifonctionnels, autres que les commissions scolaires dont le cas sera examiné plus loin,soient rattachés au palier supramunicipal, afin de favoriser l'émergence d'instances supramunicipales fortes, exerçant des responsabilités à l'égard de toute la gamme des services à caractère local ou supralocal. La pertinence d'un tel rattachement est cependant fonction d'un transfert de responsabilités dans les domaines concernés. Toutefois, il pourrait être souhaitable, entre temps, d'expérimenter des formes de gestion commune des services. La Commission recommande :

75. **Que soit envisagé à moyen terme, dans un contexte de décentralisation et de réforme globale du gouvernement local, le rattachement aux instances supramunicipales de l'ensemble des organismes indépendants ayant pour vocation d'offrir des services à caractère local ou supralocal.**

76. Que le gouvernement permette aux milieux qui le souhaitent d'expérimenter des formes de gestion commune des services municipaux, éducatifs, sociaux et de santé.

7.2 LE PARTAGE DES RESPONSABILITÉS

L'établissement du partage optimal des responsabilités en ce qui a trait aux services publics requiert un examen selon l'axe du partage entre le gouvernement et les instances locales, et celui du partage entre les instances locales elles-mêmes. Ce réexamen oblige à se demander quelle instance est la mieux placée pour déterminer les besoins des citoyens et les services à offrir, pour financer ces services et pour les gérer. La Commission a procédé à un examen domaine par domaine pour tenter d'établir une hypothèse de répartition optimale des responsabilités. Dans les pages qui suivent, les références au palier supramunicipal désignent les instances supramunicipales au sens habituel du terme, mais aussi les municipalités d'agglomération résultant de la fusion des municipalités locales des principales agglomérations.

7.2.1 SÉCURITÉ PUBLIQUE

7.2.1.1 Police

Les services de police sont partagés entre la Sûreté du Québec (SQ), le Service de police de la Communauté urbaine de Montréal (SPCUM) et 138 corps municipaux. Les municipalités de plus de 5 000 habitants sont tenues d'assurer les services policiers de base, tandis que les municipalités de 5 000 habitants et moins doivent être desservies par la SQ, dans le cadre d'ententes quinquennales et en contrepartie d'une tarification qui représente 50 % des coûts, en moyenne.

Les services policiers de base visent une population locale et des crimes se limitant à un territoire déterminé, de sorte qu'ils devraient être pris en charge par des corps policiers municipaux, comme c'est déjà le cas pour les municipalités de plus de 5 000 habitants. Afin d'atteindre le seuil critique permettant d'offrir des services de qualité, il apparaît préférable que la gestion soit assurée au palier supramunicipal. Un encadrement gouvernemental devrait être maintenu quant aux services à offrir, tout en allégeant les contrôles portant sur les moyens. Par contre, les services spécialisés lourds, comme la lutte au crime organisé, qui visent des problèmes à l'échelle du Québec, devraient être centralisés. Cela suppose qu'on retire au SPCUM ses mandats dits « nationaux » pour les confier à la SQ ou, à défaut, que le SPCUM reçoive une compensation. La Commission recommande :

77. Que les services policiers de base soient pris en charge par des corps policiers gérés et financés par le palier supramunicipal, avec les modalités suivantes dans le cas des grandes agglomérations :

- à Montréal, ces services devraient obligatoirement être assurés par les municipalités d'agglomération ;

- dans les autres agglomérations importantes, le choix serait laissé au milieu de confier cette responsabilité soit aux municipalités d'agglomération, soit aux MRC, soit à l'instance métropolitaine dans le cas de Québec ;

- un mécanisme métropolitain devrait être créé pour assurer la coordination entre les corps municipaux et la Sûreté du Québec.

Que la responsabilité des services spécialisés lourds soit réservée au palier gouvernemental, en l'occurrence la Sûreté du Québec, ce qui suppose le transfert de certaines activités du Service de police de la Communauté urbaine de Montréal (SPCUM) ou, à défaut, le versement d'une compensation.

Que le pouvoir gouvernemental de réglementer les services policiers offerts par le secteur municipal soit maintenu, tout en allégeant les contrôles portant sur les moyens.

7.2.1.2 Lutte contre les incendies

La lutte contre les incendies fait partie des compétences optionnelles des municipalités. La problématique dans ce domaine a trait à la fragmentation et à la faible professionnalisation des services municipaux, surtout en milieu rural, de même qu'à la déficience de la fonction de prévention. Il existe 968 services d'incendie, dont plus de 80 % composés uniquement de pompiers à temps partiel.

La lutte contre les incendies est un service dont les bénéfices sont d'abord locaux. L'organisation efficace de ce service oblige à concilier deux considérations. La rapidité d'intervention requiert un déploiement sur le terrain, tandis que la formation des pompiers, la planification et la coordination des interventions et l'organisation d'activités de prévention supposent une perspective supramunicipale. La Commission recommande :

78. **Que la lutte contre les incendies soit prise en charge par le palier supramunicipal (municipalités d'agglomération et MRC) avec, en milieu rural, une organisation déconcentrée assurant une rapidité d'intervention suffisante.**

7.2.1.3 Sécurité civile

Même si aucune disposition légale ou réglementaire ne leur prescrit comment appliquer leurs compétences en matière de mesures d'urgence, les municipalités sont invitées à se doter d'organisations de sécurité civile. Les sinistres majeurs survenus ces dernières années ont révélé un état de préparation très différent selon les municipalités et un flottement quant au partage effectif des responsabilités.

Comme la lutte contre les incendies, la sécurité civile est un service dont les bénéfices sont surtout locaux, quoique les sinistres majeurs aient une incidence qui excède le territoire des municipalités locales. Une mise en commun des ressources et une coordination au palier supramunicipal s'avèrent la condition nécessaire d'une intervention efficace dans de telles situations. Dans ce contexte, la Commission recommande ce qui suit :

79. **Que le gouvernement conserve ses responsabilités actuelles en matière de coordination de la sécurité civile, de planification et d'application des mesures d'urgence et d'indemnisation des sinistrés.**

Que les MRC, et les instances métropolitaines à Québec et à Montréal, se voient confier la responsabilité de la planification de la sécurité civile (identification des risques, inventaire des ressources, préparation des mesures d'urgence et coordination des plans locaux, désignation des responsables, formation des intervenants) et de la coordination des mesures d'urgence sur leur territoire.

Que les municipalités locales et les municipalités d'agglomération conservent un rôle d'intervenants de première ligne et qu'elles aient la responsabilité de préparer des plans locaux de mesures d'urgence et d'en assurer l'application sur leur territoire, sous la coordination des MRC et des instances métropolitaines.

7.2.2 TRANSPORT

7.2.2.1 Voirie

Le gouvernement est responsable de routes totalisant 29 200 km, tandis que les municipalités sont responsables de voies, rues et routes locales totalisant 90 500 km. Le ministère des Transports (MTQ) accorde pour les routes de responsabilité municipale des subventions totalisant 125 M $, dont 87,8 M $ à titre de compensations pour le transfert, en 1993, de la responsabilité de 34 000 km de routes aux municipalités.

Dans la mesure où seules certaines routes ont une importance telle que leur responsabilité doit demeurer gouvernementale et que les autres routes sont d'abord d'intérêt local ou régional, la prise en charge complète de ces dernières par des instances locales ou supramunicipales pourrait être envisagée. Toutefois, il y aurait lieu de maintenir une aide pour les travaux majeurs d'immobilisation dont le coût excéderait la capacité financière des municipalités. De plus, il y aurait lieu d'envisager un nouveau partage du financement des routes confiées au secteur municipal, selon lequel les municipalités locales seraient responsables des routes strictement locales et le palier supramunicipal des autres. La responsabilité de la gestion des activités pourrait par contre se répartir d'une autre façon, selon le choix du milieu. Les orientations suivantes sont recommandées par la Commission :

80. **Que le gouvernement transfère au palier supramunicipal (MRC et municipalités d'agglomération) la responsabilité de financer l'entretien des routes régionales, des routes collectrices et d'accès aux ressources.**

Que la responsabilité de financer les voies considérées jusqu'ici comme locales, mais ayant un caractère supralocal, soit transférée du palier local au palier supramunicipal.

Que le partage des responsabilités quant à la gestion des activités de voirie relevant du secteur municipal soit établi dans le cadre d'arrangements convenus localement.

Que le gouvernement conserve la responsabilité de l'entretien et de la construction des routes nationales et des autoroutes, de même que celle de la coordination générale du développement routier, et que soient prévus des programmes d'aide pour les travaux de construction et de réfection majeure des routes et des ponts relevant des municipalités.

7.2.2.2 Transport en commun

Le transport en commun fait partie des compétences du secteur municipal. Il existe, outre l'Agence métropolitaine de transport de Montréal (AMT) qui est un organisme gouvernemental, 35 organismes municipaux de transport. Le transport dans les grandes agglomérations est assuré par neuf organismes publics de transport (OPT). Les corporations intermunicipales de transport (CIT) et les organismes municipaux et intermunicipaux de transport (OMIT) organisent, en périphérie des centres urbains, le transport en commun par le biais de contrats avec des transporteurs privés. Enfin, les services de transport aux handicapés sont gérés par les neuf OPT et par quelque 800 municipalités. Les dépenses du secteur municipal et de l'AMT pour le transport en commun sont pourvues par des quote-parts municipales, par la tarification des usagers, par une taxe sur l'essence, par des droits sur l'immatriculation et par des subventions.

Les problématiques du transport en commun excèdent les limites du palier local et parfois celles des instances actuelles du palier supramunicipal. La responsabilité de la planification et du financement du transport en commun devrait donc revenir aux MRC ou à des regroupements de MRC, en postulant que les territoires de ces dernières seraient regroupés lorsque nécessaire, et aux instances métropolitaines, pour Québec et Montréal. Par exception, cette responsabilité pourrait aussi revenir aux municipalités d'agglomération des autres RMR. Quoique le gouvernement ait alloué depuis 1973 des ressources importantes pour favoriser le transport en commun et le transport adapté, l'organisation de ces services est d'abord une question locale, puisque ce sont les usagers et les utilisateurs du réseau routier qui en sont les principaux bénéficiaires. Aussi, il pourrait être envisagé de réduire encore la contribution gouvernementale, tout en encadrant normativement l'accès aux services, par exemple en faisant obligation aux instances municipales d'offrir le transport adapté. La Commission recommande :

81. **Que la planification et le financement du transport en commun local et du transport adapté municipal soient pris en charge par les instances métropolitaines, pour les agglomérations de Québec et de Montréal, par les MRC ou des regroupements de MRC ailleurs et, par exception, par des municipalités d'agglomération, lorsqu'il n'existe pas de transport en commun dans la MRC ailleurs que sur le territoire de l'agglomération.**

    Que la gestion des services de transport en commun soit assurée par un ou plusieurs organismes relevant de ces instances.

    Que le gouvernement conserve un rôle d'encadrement normatif de l'accès au transport en commun et au transport adapté, tout en abolissant les subventions de fonctionnement et en réduisant sa contribution financière aux dépenses d'immobilisations autres que les projets majeurs d'infrastructures.

7.2.3 SERVICES SOCIAUX ET DE SANTÉ

7.2.3.1 Services sociaux et de santé relevant du MSSS

La responsabilité des services sociaux et de santé relève du réseau du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS). L'approche d'un réseau dirigé centralement par le MSSS a permis le développement d'un vaste ensemble de services. Cependant, lorsque le temps est venu de gérer la décroissance, on s'est aperçu que ce réseau était trop centralisé et on a cherché à corriger cette situation en instituant les régies régionales. Toutefois, cela laisse subsister une problématique quant au caractère exclusif du financement gouvernemental et le ministre de la Santé et des Services sociaux reste le seul vraiment imputable de toutes les décisions prises dans le réseau.

Il n'apparaît pas opportun de remettre en cause l'aménagement actuel des responsabilités en ce qui a trait à la gestion et au financement des services de deuxième ou troisième lignes, à savoir ceux qui sont organisés à l'échelle des régions administratives ou du Québec dans son ensemble. Dans le cas des services de première ligne, leur caractère redistributif et l'objectif d'accessibilité militent pour le maintien de normes gouvernementales quant aux services à offrir et d'un financement central de la majorité des dépenses, mais leur organisation territoriale et l'importance des enjeux locaux pourraient rendre opportun d'en confier la gestion à des instances décentralisées, avec une part de financement local assortie d'une péréquation pour préserver l'égalité d'accès aux services. Quoique la transformation récente du réseau de la santé et les limites à la capacité administrative des instances supramunicipales imposent une certaine prudence, la Commission estime que cette option devrait faire l'objet d'un débat public. En conséquence, elle recommande ce qui suit :

82. Que soit envisagé à moyen terme le transfert au secteur municipal de la responsabilité de gérer les services sociaux et de santé de première ligne et, dans cette perspective, le rattachement des CLSC et des CHSLD au palier supramunicipal (municipalités d'agglomération, MRC ou instances métropolitaines), lorsque ce palier aura été consolidé.

Que, dans une telle éventualité, un encadrement gouvernemental soit prévu à l'égard de ces établissements quant aux normes d'accès aux services, ainsi qu'un partage du financement des coûts de fonctionnement entre les transferts gouvernementaux et les sources locales, avec une formule de péréquation pour préserver l'égalité d'accès.

7.2.3.2 Transport ambulancier

Le transport ambulancier relève de la Corporation Urgence Santé (CUS), à Montréal et à Laval, et des Régies régionales de la santé, dans le reste du Québec. Il est financé par des subventions aux ambulanciers, une tarification des usagers et des établissements, et des contributions de divers organismes responsables de clientèles spécifiques.

Le transport ambulancier a avantage à être arrimé aux services de police et de lutte contre les incendies, mais il doit également être géré en fonction de la situation des admissions dans les établissements hospitaliers. Dans la perspective où la responsabilité de la police et de la lutte con-

tre les incendies serait confiée au palier supramunicipal, c'est également à ce palier que devrait revenir le transport ambulancier, avec un arrimage avec le réseau de la santé. Un encadrement gouvernemental devrait être prévu pour assurer l'accès aux services et établir les contributions des usagers, des établissements et des organismes responsables de clientèles spécifiques. La Commission recommande :

83. Que le financement et la gestion des services ambulanciers soient pris en charge par le palier supramunicipal (municipalités d'agglomération et MRC), avec un mécanisme régional ou métropolitain pour assurer l'arrimage avec le réseau hospitalier.

Qu'un encadrement gouvernemental soit maintenu quant à l'accès aux services ambulanciers et quant aux contributions exigées pour ces services, dans la perspective de conserver celles qui existent actuellement.

7.2.3.3 Services d'emploi, de soutien du revenu et d'accueil aux immigrants

Les services publics d'emploi et de sécurité du revenu relèvent des ministères de l'Emploi et de la Solidarité. Seule la Ville de Montréal exerce des responsabilités en ce domaine, par délégation administrative. Le soutien du revenu des défavorisés et l'aide à l'emploi, dans la majeure partie de ses aspects, étant des mesures redistributives, leur financement doit être assuré par le palier gouvernemental. L'attribution de responsabilités à des instances municipales peut cependant être envisagée dans un contexte de délégation administrative, comme dans le cas de Montréal.

Par ailleurs, la Ville de Montréal a fait valoir qu'elle devait encourir, en tant que principal lieu d'établissement de l'immigration au Québec, des dépenses importantes. Il y aurait lieu, tel qu'indiqué au chapitre 6, que le gouvernement envisage de la compenser, sous réserve que la Ville et le gouvernement se soient entendus au préalable sur les services visés et leur coût.

La Commission recommande :

84. Que le gouvernement conserve la responsabilité de financer les services d'emploi et de soutien du revenu des défavorisés.

Que soit maintenue la possibilité de déléguer administrativement la gestion de tels services à des instances du secteur municipal.

7.2.3.4 Logement social

Quoique les municipalités aient compétence en matière d'habitation, le gouvernement exerce un rôle prédominant dans le domaine du logement social, par le biais de la Société d'habitation du Québec (SHQ). La gestion des HLM publiques est confiée, dans le cadre d'un ensemble de normes détaillées, à près de 650 offices municipaux d'habitation (OMH). L'entente-cadre entre le Québec et le gouvernement fédéral prévoit le partage des déficits d'exploitation des HLM, selon des proportions qui représentent actuellement 56 % pour le gouvernement fédéral, 34 % pour le gouvernement du Québec et 10 % pour les municipalités. En ce qui a trait au supplément au loyer, la contribution municipale est aussi de 10 %.

Un des problèmes soulevés à propos du logement social est celui du caractère trop centralisé des programmes. Par ailleurs, l'aide aux HLM et aux locataires est une mesure redistributive, de sorte que la majeure partie du financement devrait continuer à provenir des gouvernements supérieurs. Toutefois, une augmentation du pourcentage de participation locale, assortie d'un assouplissement des normes et possiblement d'un transfert de la propriété des immeubles, pourrait se traduire par une meilleure gestion, sans remettre en cause les droits des bénéficiaires ou la pérennité du logement social, puisqu'un encadrement gouvernemental serait maintenu. Enfin, la répartition inégale des clientèles du logement social entre les municipalités locales, particulièrement dans les agglomérations, se traduit par une répartition inéquitable des coûts. Il serait souhaitable que la responsabilité de la gestion et de la part locale du financement du logement social soit transférée au palier supramunicipal. Les orientations suivantes sont recommandées :

85. **Que les responsabilités municipales en matière de financement et de gestion des HLM publics et du supplément au loyer soient transférées du palier local au palier supramunicipal, plus spécifiquement aux MRC et aux instances métropolitaines à Québec et à Montréal.**

Que la part du secteur municipal dans le financement des déficits de fonctionnement des HLM publics soit portée de 10 % à 20 %, sauf dans le cas du service de la dette pour lequel cette contribution demeurerait à 10 %.

Que les normes gouvernementales en matière de gestion des HLM soient assouplies, tout en maintenant des règles quant à l'admissibilité des bénéficiaires et à la fixation des loyers.

7.2.4 AMÉNAGEMENT ET GESTION DU TERRITOIRE ET URBANISME

La confection de plans et de règlements d'urbanisme fait partie des compétences obligatoires des municipalités locales, tandis que la conception des schémas d'aménagement et leur suivi sont au cœur des mandats des MRC et des communautés urbaines. Cependant, il a été démontré que plusieurs MRC n'ont pas utilisé les schémas d'aménagement pour assurer une harmonisation du développement urbain à l'intérieur des périmètres d'urbanisation. Les communautés urbaines, parce que leur territoire ne couvre qu'une partie des agglomérations où elles se trouvent, n'ont pu de leur côté avoir l'impact souhaitable sur l'aménagement du territoire. Dans ce contexte, les décisions locales en matière d'aménagement viennent souvent aggraver les problématiques existantes. Quant au gouvernement, les programmes de ses ministères en matière d'utilisation du sol sont souvent incohérents et certaines de ses actions favorisent l'étalement urbain. L'urbanisme et le zonage touchent l'environnement immédiat des citoyens et la responsabilité devrait en être laissée au palier local, tout en conservant une planification établie au palier supramunicipal. Le gouvernement devrait voir à assurer la cohérence de ses interventions et poursuivre l'adaptation des règles applicables à la confection des schémas d'aménagement.

La responsabilité des services municipaux pour les territoires non organisés (TNO) est confiée aux MRC et c'est une compétence qui devrait être maintenue à ce palier. Par ailleurs, le ministère des Ressources naturelles (MRN) a conclu au fil des ans avec les MRC des ententes de délégation administrative. En octobre 1998, une entente prévoyant la délégation de la gestion des baux

de villégiature à l'ensemble des MRC a été conclue, mais des questions de juridiction syndicale ont conduit à en suspendre l'application.

La Commission recommande :

86. Que le partage actuel des responsabilités entre le palier local et le palier supramunicipal en matière d'aménagement et d'urbanisme soit maintenu.

Que la responsabilité de l'aménagement du territoire dans les agglomérations soit confiée à une instance qui englobe tout le territoire de celles-ci, à savoir les MRC et les instances métropolitaines à Québec et à Montréal.

Que le gouvernement continue d'encadrer normativement la préparation des schémas d'aménagement par les instances supramunicipales et qu'il voie à assurer la cohérence de ses interventions en matière d'utilisation du sol et d'aménagement urbain.

Que les MRC conservent la responsabilité des services municipaux pour les territoires non organisés et que la démarche de délégation aux MRC de responsabilités accrues en matière de gestion et de mise en valeur du territoire public soit poursuivie.

7.2.5 ENVIRONNEMENT ET HYGIÈNE DU MILIEU

Les compétences municipales en matière d'environnement et d'hygiène du milieu englobent la purification et la distribution de l'eau potable, l'évacuation et le traitement des eaux usées, la cueillette et la gestion des déchets domestiques ou autres, l'inspection des aliments et le contrôle des nuisances. S'ajoutent des activités comme la gestion des cours d'eau et des barrages, la protection des rives et des plaines inondables, la gestion de sites contaminés « orphelins » et la protection des non-fumeurs.

Le gouvernement a soutenu de façon importante la mise en place des infrastructures. Par ailleurs, le ministère de l'Environnement (ME) exerce certains contrôles et encadre l'action des instances municipales par l'imposition de normes et l'obligation d'obtenir des permis et des autorisations. Le ME a promulgué en 1998 une politique qui prévoit un resserrement des exigences quant à l'élimination des déchets et aux résidus verts, mais aussi une contribution accrue de l'industrie à la cueillette sélective et à la mise en valeur des matières dangereuses. Cette politique fait de plus obligation aux MRC et aux communautés urbaines de préparer des plans de gestion des déchets. Enfin, en ce qui a trait à l'inspection des aliments, cette responsabilité est exercée par le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ), avec une délégation de gestion dans le cas de municipalités plus importantes.

La santé publique et la protection de l'environnement font partie des responsabilités de l'État et cela justifie que ce dernier continue d'encadrer l'action municipale. Il serait toutefois opportun que la démarche entreprise en vue d'alléger l'encadrement réglementaire et les contrôles gouvernementaux soit poursuivie et que la responsabilité des contrôles ou des services qui s'appliquent à un territoire déterminé soit, lorsque possible, déléguée ou transférée à des instances du secteur municipal. Quant au partage des responsabilités entre le palier local et le

palier supramunicipal, il faut noter que certaines activités ont un caractère plus local, tandis que d'autres ont clairement une incidence supralocale et exigent souvent des équipements qui ont une desserte régionale. Le partage des responsabilités devra tenir compte des zones de desserte des équipements existants. La Commission fait les recommandations suivantes :

87. **Que la responsabilité de la planification en matière de protection de l'environnement et d'hygiène du milieu, de gestion des cours d'eau et de gestion des déchets soit confiée au palier supramunicipal (MRC et instances métropolitaines à Québec et à Montréal).**

Que la responsabilité des réseaux et équipements d'aqueduc, d'égouts et d'épuration des eaux soit partagée entre le palier local et le palier supramunicipal, selon les principes suivants :

- **maintien de la responsabilité des municipalités locales quant aux réseaux et équipements dont la desserte n'excède pas leur territoire ;**
- **maintien des arrangements intermunicipaux existants (régies ou ententes) en ce qui a trait aux réseaux et équipements qui ne desservent qu'une partie des municipalités comprises dans le territoire d'une instance supramunicipale ou qui chevauchent les territoires de ces instances ;**
- **prise en charge par les instances supramunicipales (MRC et instances métropolitaines) des réseaux et équipements qui desservent l'ensemble du territoire de ces instances, de même que de ceux qui sont déjà à la charge d'une instance supramunicipale, en particulier les équipements d'épuration des eaux de la CUM et de la CUQ .**

Que la responsabilité en matière de cueillette des déchets et de contrôle des nuisances soit maintenue au palier local, tout en favorisant les mises en commun au palier supramunicipal, notamment pour l'application des contrôles portant sur les activités comportant des inconvénients pour l'environnement, comme les carrières et sablières.

Que les responsabilités en matière d'inspection des aliments, de contrôle des eaux de baignade et de gestion des barrages servant à des fins municipales soient transférées du gouvernement au palier supramunicipal (MRC et instances métropolitaines à Québec et à Montréal).

Que soit maintenue la responsabilité gouvernementale d'encadrer l'action municipale en matière d'environnement et d'hygiène du milieu, tout en poursuivant l'allégement des réglementations et des contrôles visant les municipalités, de même que l'élimination des chevauchements entre le gouvernement et les instances municipales en matière de protection de l'environnement.

7.2.6 JUSTICE ET REGISTRES PUBLICS

Les cours municipales exercent des compétences en matière civile et pénale et, depuis 1992, en matière criminelle. Un réaménagement des responsabilités entre la Cour du Québec et les cours municipales pourrait être envisagé. Parmi les transferts de responsabilités envisagés

jusqu'ici, celui des petites créances apparaît le plus immédiatement réalisable, à la condition que soit obtenu l'aval de la magistrature. Par ailleurs, la prise en charge par le palier supramunicipal de la responsabilité des cours municipales permettrait de systématiser la tendance actuelle au regroupement de ces cours. Les recommandations de la Commission sont les suivantes :

88. **Que la responsabilité des cours municipales soit transférée au palier supramunicipal (MRC et municipalités d'agglomération).**

    Que la responsabilité des petites créances soit transférée de la Cour du Québec aux cours municipales.

7.2.7 GESTION DES REVENUS

La confection des rôles d'évaluation est assurée par l'organisme municipal responsable de l'évaluation (OMRE). Généralement, ce sont les MRC, les communautés urbaines et les municipalités régies par la Loi sur les cités et les villes qui ont le statut d'OMRE. Ce sont également les organismes municipaux qui assurent la perception de leurs revenus. Le principal problème soulevé à propos de l'évaluation foncière est sa qualité inégale. Par ailleurs, la dispersion de la perception entre les municipalités locales, sans compter les commissions scolaires, entraîne des coûts sans doute trop élevés. Afin d'obtenir une évaluation uniforme et des économies d'échelle quant à la confection des rôles d'évaluation et à la perception, il faudrait confier ces responsabilités aux MRC et aux instances métropolitaines. À Montréal cependant, le territoire de l'instance métropolitaine serait sans doute trop grand pour une gestion optimale de l'évaluation foncière. La Commission recommande :

89. **Que la confection des rôles d'évaluation et la perception des taxes soient confiées aux instances supramunicipales, plus spécifiquement l'instance métropolitaine à Québec, les municipalités d'agglomération à Montréal et les MRC ailleurs.**

    Que la possibilité d'une mise en commun de la perception des taxes foncières avec les commissions scolaires soit examinée.

7.2.8 DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE LOCAL

Quoique la Loi interdise aux municipalités de subventionner une entreprise, elle permet au secteur municipal d'exercer des responsabilités en matière de développement économique. Le gouvernement a favorisé l'implication des instances supramunicipales en cette matière. Il a appuyé des initiatives visant à favoriser la mise en commun des efforts entre le secteur privé et les différents paliers de gouvernement, en particulier la création de Montréal International en 1996. La *Politique de soutien au développement local et régional*, adoptée en 1997, a eu pour effet de mettre en place les centres locaux de développement (CLD).

Certains problèmes sont souvent soulevés à propos du partage des responsabilités. On évoque tout d'abord que les municipalités locales se livrent une concurrence pas toujours fructueuse et que les efforts des villes centrales profitent à des villes périphériques qui ne consentent pas le même niveau d'effort. On note également la présence de plusieurs acteurs plus ou moins bien coordonnés dans le domaine de l'aide aux entreprises. La mise en place des CLD visait

à corriger cette situation, mais ils ne sont pas encore parvenus à regrouper toutes les ressources. De plus, leur contrôle échappe aux instances du secteur municipal, alors qu'elles sont tenues d'apporter une contribution financière.

La promotion économique et l'aide de première ligne aux entreprises entraînent des bénéfices qui transcendent les frontières des municipalités locales, tandis que l'efficacité des interventions exige une cohérence sur des territoires qui correspondent minimalement à ceux des MRC et des agglomérations, de sorte que la responsabilité du secteur municipal eu égard à ces activités devrait être située à ce palier. En ce qui a trait au lien entre les organismes publics œuvrant en matière de développement économique local et les instances supramunicipales, un rattachement de ces organismes, en particulier les CLD, aux MRC et aux instances métropolitaines apparaîtrait l'option préférable du point de vue de la cohérence et de l'imputabilité, mais il y aurait lieu de prévoir des mécanismes pour maintenir l'implication des milieux socio-économiques ainsi qu'un encadrement du gouvernement pour assurer le respect de certaines priorités, notamment en matière d'économie sociale. Par ailleurs, dans le contexte où le gouvernement continuerait de soutenir le développement économique en général par divers programmes et où les instances municipales auraient accès à des sources de revenus reliées au développement économique, on pourrait envisager le remplacement de la majeure partie des subventions gouvernementales actuelles aux CLD et aux MRC par des contributions accrues des instances supramunicipales.

En matière de promotion touristique, la CUQ exerce cette compétence par son Office du tourisme et des congrès, tandis qu'à Montréal, cette tâche est confiée à l'Office des congrès et du tourisme du Grand Montréal. Plusieurs municipalités confient ce mandat aux associations touristiques régionales (ATR), qui regroupent les acteurs publics et privés de leur région et peuvent proposer l'imposition d'une taxe sur les nuitées. Celle-ci n'est en vigueur qu'à Montréal et à Laval. La Commission n'estime pas opportun de modifier la formule des ATR.

La Commission recommande :

90. Que la responsabilité de la gestion et du financement des activités publiques d'aide de première ligne aux entreprises et de promotion économique soit confiée au palier supramunicipal, en l'occurrence les MRC et les instances métropolitaines.

Que soient rattachés à ces instances supramunicipales les organismes publics œuvrant dans ce domaine, en particulier les centres locaux de développement (CLD), tout en maintenant des mécanismes pour assurer l'implication de représentants des milieux socio-économiques ainsi qu'un encadrement gouvernemental pour préserver une cohérence dans les priorités.

Que les subventions gouvernementales aux CLD et aux MRC en matière de développement économique local soient remplacées par des contributions accrues des instances supramunicipales, à l'exception des montants servant à assurer une péréquation en faveur des milieux moins favorisés.

Que, dans ce nouveau contexte, le rôle des conseils régionaux de développement (CRD) soit réexaminé.

91. Que le gouvernement maintienne son appui aux initiatives de mise en commun des efforts en matière de promotion économique internationale avec le secteur

privé, comme Montréal International, afin que cette responsabilité en vienne à être exercée par un organisme unique dans le cas de la RMR de Montréal.

92. **Que le rôle actuel des associations touristiques régionales (ATR) en matière de promotion touristique soit maintenu.**

7.2.9 CULTURE ET LOISIRS

Les activités reliées à la culture et aux loisirs constituent une part importante des activités des instances municipales. L'aide gouvernementale dans ces champs d'intervention provient d'un budget pour les loisirs et les sports, qui sert à financer les subventions aux réseaux d'hébergement, aux organisations bénévoles et aux centres communautaires de loisirs, de même que du programme d'aide aux bibliothèques publiques relevant du ministère de la Culture et des Communications (MCC), qui gère aussi un programme d'aide aux musées régionaux et divers programmes en matière de soutien aux artistes et aux projets de restauration et de mise en valeur du patrimoine. Les possibilités de transfert de responsabilités du gouvernement aux instances municipales restent limitées. En conséquence, la Commission recommande ce qui suit :

93. **Que soient maintenues les responsabilités actuelles des municipalités locales en matière d'activités de loisir et de culture autres que les équipements à portée supralocale.**

Que les mises en commun entre les municipalités et l'implication du palier supramunicipal en matière de gestion et de financement d'activités culturelles et sportives soient facilitées.

7.2.10 ÉQUIPEMENTS À PORTÉE SUPRALOCALE

Des sociétés d'État relevant de divers ministères gèrent des équipements majeurs dans les villes de Québec et de Montréal. Si l'on exclut les musées d'État, les organismes concernés sont le Centre des congrès de Québec, le Palais des congrès de Montréal, la Régie des installations olympiques, le Grand Théâtre de Québec et la Place des Arts de Montréal. Par ailleurs, selon une enquête réalisée en 1997 sur les interventions municipales à portée supralocale, à laquelle 51 % des municipalités ont répondu, parmi lesquelles les plus importantes à l'exception de Québec, 246 équipements municipaux auraient des effets de débordement qui excèdent les territoires d'une MRC ou d'une communauté urbaine, 295 auraient des effets qui correspondraient à ces territoires, tandis que 255 équipements auraient des effets sur un territoire moindre.

La problématique des équipements à portée supralocale, tant ceux relevant du gouvernement que ceux détenus par les municipalités, est que les coûts ne sont pas répartis de la même façon que les bénéfices. Les équipements récréatifs et touristiques gouvernementaux situés à Québec et à Montréal ont une portée nationale, mais leurs retombées sont surtout régionales. Le financement de leurs coûts de fonctionnement pourrait désormais être paritaire. Par ailleurs, sous réserve des cas où il existe des ententes intermunicipales, les coûts des équipements à portée supralocale détenus par les municipalités locales sont entièrement à leur charge, quels que soient leurs effets de débordement. Il y a donc lieu de prévoir que les équipements reconnus d'envergure régionale voient leur gestion et leur financement assurés par les instances supramunicipales.

Enfin, les équipements reconnus d'envergure nationale devraient relever des instances supramunicipales quant à leur gestion, mais le financement de leurs déficits de fonctionnement devrait être partagé avec le gouvernement sur une base paritaire. La Commission recommande :

94. Qu'en ce qui a trait aux équipements à portée supralocale détenus par les municipalités, les règles suivantes soient retenues :

- **la gestion et le financement dans le cadre d'ententes ou de régies intermunicipales des équipements ne desservant que quelques municipalités ;**
- **le transfert du palier local aux instances supramunicipales (MRC ou instances métropolitaines) de la responsabilité de la gestion et du financement des équipements dont le territoire de desserte correspond à l'ensemble ou à une partie significative du territoire de ces instances et qui auront été reconnus d'envergure régionale au terme d'une démarche d'identification des équipements régionaux ;**
- **le transfert aux instances supramunicipales de la responsabilité de la gestion des équipements municipaux reconnus d'envergure national et le partage du financement de leurs coûts de fonctionnement entre ces instances et le gouvernement en proportion des bénéfices ou sur une base paritaire.**

95. Que les équipements récréatifs et touristiques détenus, à Québec et à Montréal, par des sociétés d'État québécoises soient transférés aux instances métropolitaines, tout en maintenant la responsabilité du gouvernement relativement aux services de dette passés et en prévoyant une contribution paritaire de ce dernier aux coûts nets de fonctionnement.

7.2.11 ADMINISTRATION

Compte tenu des transferts de responsabilités et des dépenses afférentes du palier local au palier supramunicipal évoqués dans les pages qui précèdent, il serait nécessaire de prévoir également un transfert de ressources au titre de l'administration.

7.2.12 ÉDUCATION PRIMAIRE ET SECONDAIRE PUBLIQUE

L'enseignement primaire et secondaire public est assuré par les commissions scolaires. Dans une section précédente du présent chapitre, il est recommandé que le gouvernement envisage, à moyen terme, le rattachement aux instances supramunicipales de l'ensemble des organismes indépendants ayant pour vocation d'offrir des services à caractère local ou supralocal. Cette orientation concerne au premier chef les commissions scolaires. Une telle option ne porterait pas que sur certaines activités particulières, comme il avait été envisagé lors des discussions de 1997 entre le gouvernement et les municipalités, mais sur l'ensemble des activités des commissions scolaires. Un tel rattachement viserait un ensemble d'activités dont la gestion est déjà décentralisée, même si leur financement provient à près de 80 % de transferts gouvernementaux, et lais-

4. On trouvera en annexe au rapport le texte de justification de la dissidence de la commissaire Louise Tremblay relativement à cette recommandation.

serait intactes les modalités actuelles de financement, de même que les responsabilités des conseils d'établissement de chacune des écoles. Il ne serait possible qu'à la condition de respecter les dispositions constitutionnelles garantissant à la communauté anglophone du Québec le contrôle de ses établissements d'enseignement. Quoi qu'il en soit, comme le gouvernement a récemment confirmé l'existence des commissions scolaires dans la foulée des états généraux de l'éducation, il s'agit forcément d'une option à plus long terme. La majorité des commissaires[1] recommandent :

96. Que soit envisagé à moyen terme, dans un contexte de réforme globale du gouvernement local, le transfert au secteur municipal de la responsabilité de gérer et de financer les services publics d'éducation primaire et secondaire et, dans cette perspective, le rattachement des commissions scolaires aux instances supramunicipales, en l'occurrence les municipalités d'agglomération ou les instances métropolitaines à Québec et à Montréal, et les MRC ailleurs, avec des modalités particulières pour préserver les droits de la communauté anglophone en matière de contrôle de ses établissements d'enseignement.

Que, dans une telle éventualité, les encadrements actuels du ministère de l'Éducation à l'égard des services soient maintenus, ainsi que le partage du financement des coûts entre les transferts gouvernementaux et les sources locales, avec une formule de péréquation pour préserver l'égalité d'accès aux services.

7.2.13 INCIDENCE GLOBALE DES RÉAMÉNAGEMENTS DE RESPONSABILITÉS EXAMINÉS ET SCÉNARIO RECOMMANDÉ

Le tableau 7-A résume l'incidence des options examinées relativement au réaménagement des responsabilités entre les municipalités locales, les instances supramunicipales et le gouvernement. Ces réaménagements, s'ils étaient retenus dans leur ensemble, auraient pour effet de transformer le palier supramunicipal en un acteur majeur, puisqu'il serait responsable de dépenses totalisant 13,8 milliards de dollars. Ce palier assumerait désormais l'essentiel des responsabilités locales en matière de sécurité publique, de transport en commun, de logement social, d'équipements régionaux, d'évaluation foncière et de perception des taxes, ainsi que des responsabilités accrues en matière de voirie et d'environnement. Les transferts de responsabilités du gouvernement, en particulier dans les domaines de la police, de la voirie, du transport en commun et, éventuellement, des services sociaux et de santé de première ligne, viseraient aussi le palier supramunicipal, de même que l'intégration des commissions scolaires.

Cela constitue une hypothèse maximale. Certains transferts de responsabilités pourraient cependant faire l'objet d'une application à relativement court terme, de façon à remplacer par un transfert permanent d'activités la contribution des municipalités au Fonds spécial de financement des activités locales et à assurer ainsi la récurrence des économies gouvernementales. Par ailleurs, les économies gouvernementales permises par la prise en charge locale de certaines dépenses de capital du transport en commun portent sur des services de dette futurs et n'atteindraient donc le niveau prévu (125 M $) qu'à rythme de croisière, sur un horizon de 10 ans.

Les transferts envisagés de responsabilités financières entre le gouvernement et le secteur municipal ne seraient pas répartis proportionnellement entre les collectivités. Il y aurait donc lieu de prévoir une péréquation compensatoire, qui incorporerait la compensation pour la prise en

charge, à compter de 1993, de la responsabilité des routes locales. Cette péréquation serait établie à un montant moindre que pour l'étape de rééquilibrage à court terme, car les transferts de

	SITUATION ACTUELLE			SITUATION PROPOSÉE			
	Local	Supra-municipal	Gouver-nement	Local	Mun. d'agglo.	MRC et IM	Gouver-nement
1.1 Police							
- services de base[1]	GF	G	EGF	—	GF	GF	E
- mandats nationaux	F[2]	G[2]	EGF	—	—	—	GF
1.2 Lutte contre les incendies	GF	—	E	—	GF	GF	E
1.3 Sécurité civile	GF	G	EGF	GF[3]	GF[3]	EGF	EGF
2.1 Voirie	GF	—	GF	GF[4]	GF[4]	GF[4]	EGF[4]
2.2 Transport en commun (incluant handicapés)	GFT	GT	F	—	GFT[5]	GFT	EF[5]
3.1 Services sociaux et de santé de première ligne	—	—	EGF	—	GF[6]	GF[6]	EF[6]
3.2 Transport ambulancier	—	—	GFT	—	GFT[7]	GFT[7]	E
3.3 Services d'emploi, de soutien du revenu et d'accueil aux immigrants	D[8]	—	GF	D	D	D	GF
3.4 Logement social	GFT	—	EF	—	—	GFT	EF[9]
4.0 Aménagement et gestion du territoire et urbanisme	GF	EG	E	GF	GF	EGF	E
5.0 Environnement et hygiène du milieu	GF	G	EGF	GF	GF	GF	EGF[10]
6.0 Justice	GF	G	GF	—	GF[11]	GF[11]	GF[11]
7.0 Gestion des revenus	GF	G	—	—	GF[12]	GF	—
8.0 Développement économique local	GF	G	GF	—	—	GF[13]	EF
9.0 Loisirs et culture	GF	G	F	GF	GF	GF	F
10.0 Équipements à portée supralocale	GF	—	GF	GF[14]	—	GF	F
11.0 Éducation primaire et secondaire	—	—	EGFT	—	GFT	GFT	EF

Légende : **Municipalités d'agglomération : Municipalités issues de fusions dans les agglomérations et qui exerceraient les mandats locaux et certains mandats supramunicipaux sur leur territoire.**
IM : instances métropolitaines qui remplaceraient les communautés urbaines et les MRC dans les agglomérations de Québec et de Montréal.
Gouvernement : inclut les organismes des réseaux de la santé et de l'éducation, les CLE, les CLD, etc. (même lorsqu'il s'agit d'instances décentralisées).
D : Délégation de gestion, E : Encadrement normatif, F : Financement, G : Gestion, T : Tarification

1. Incluant les services spécialisés autres que les « mandats nationaux ».
2. Services spécialisés « lourds » assurés par le SPCUM.
3. Le palier local serait encadré par les MRC ou les instances métropolitaines.
4. Transfert au supramunicipal du financement des routes régionales et collectrices, et des locales avec une incidence supralocale. Des aménagements ad hoc avec le local seraient prévus pour la gestion.
5. Le financement gouvernemental se limiterait désormais aux services de dette passés et à certaines dépenses d'immobilisations. La responsabilité du transport en commun ne serait confiée aux municipalités d'agglomération que par exception.
6. Partage du financement : gouvernement 85%, supramunicipal 15%.
7. Les contributions et tarifications actuelles (ex. : particuliers, établissements, etc.) seraient maintenues.
8. Ville de Montréal seulement.
9. L'encadrement gouvernemental serait assoupli.
10. Outre les transferts de responsabilités entre paliers, il y aurait allégement du contrôle gouvernemental.
11. Réaménagement possible des tâches entre la Cour du Québec et les cours municipales.
12. À Montréal seulement.
13. Incluant le rattachement des CLD aux instances supramunicipales.
14. Dans le cadre d'entente pour les équipements intermunicipaux.

responsabilités du palier local au palier supramunicipal sont susceptibles d'atténuer les effets d'une répartition inégale des transferts de responsabilités du gouvernement au secteur municipal. Elle serait, de plus, répartie entre le palier local et le palier supramunicipal, pour tenir compte du nouveau partage des responsabilités entre ces paliers.

M $[1]	Première année d'application			Rythme de croisière		
	Local	Supramunicipal	Gouvernement	Local	Supramunicipal	Gouvernement
a) Abolition de la contribution au Fonds de financement des activités locales[2]	355,9	—	(355,9)	355,9	—	(355,9)
b) Transferts de responsabilités						
- Services policiers de base	964,0	(1 066,0)	102,0	964,0	(1 066,0)	102,0
- Lutte contre les incendies	406,0	(406,0)	—	406,0	(406,0)	—
- Voirie	75,7	(200,7)	125,0	75,7	(200,7)	125,0
- Transport en commun[3]	436,0	(491,0)	55,0	436,0	(616,0)	180,0
- Transport ambulancier	—	(89,7)	89,7	—	(89,7)	89,7
- Logement social	25,0	(40,0)	15,0	25,0	(40,0)	15,0
- Environnement et hygiène du milieu	—	(9,6)	9,6	—	(9,6)	9,6
- Justice	75,2	(78,7)	3,5	75,2	(78,7)	3,5
- Gestion des revenus	138,0	(138,0)	—	138,0	(138,0)	—
- Développement économique local	72,0	(118,2)	46,2	72,0	(118,2)	46,2
- Équipements à portée supralocale	160,0	(181,2)	21,2	160,0	(181,2)	21,2
- Administration	250,0	(250,0)	—	250,0	(250,0)	—
Sous-total (b)[4]	2 601,9	(3 069,1)	467,2	2 601,9	(3 194,1)	592,2
c) Péréquation compensatoire						
- Abolition de la compensation pour la voirie locale	(87,8)	—	87,8	(87,8)	—	87,8
- Nouvelle mesure de péréquation compensatoire[5]	30,0	140,0	(170,0)	30,0	140,0	(170,0)
Sous-total (c)	(57,8)	140,0	(82,2)	(57,8)	140,0	(82,2)
d) Compensations liées aux mandats nationaux						
- Services policiers spécialisés	—	15,0	(15,0)	—	15,0	(15,0)
- Équipements à portée nationale	—	20,0	(20,0)	—	20,0	(20,0)
Sous-total (d)	—	35,0	(35,0)	—	35,0	(35,0)
Total avant abolition de la contribution (b+c+d)	2 544,1	(2 894,1)	350,0	2 544,1	(3 019,1)	475,0
Total après abolition de la contribution (a+b+c+d)	2 900,0	(2 894,1)	(5,9)	2 900,0	(3 019,1)	119,1

Les réaménagements de responsabilités proposés par la Commission, en tenant compte de la mise en place d'une péréquation compensatoire et de l'abolition de la contribution municipale au Fonds de financement des activités locales, et leur incidence financière à court terme et à rythme de croisière sont présentés au tableau 7-B.

Tableau 7-A

Réaménagements possibles de responsabilités en matière de services publics locaux

Tableau 7-B

Transferts de responsabilités recommandés dans le cadre d'une réforme globale et incidences financières

1. Un signe ( ) signifie une dépense plus élevée ou un revenu moindre pour le palier concerné, l'absence d'un tel signe signifie l'inverse.
2. Pour simplifier la présentation, le montant de 34,6 M $ provenant de la TGE, qui s'ajoute à la contribution municipale au Fonds de financement des activités locales (321,3 M $), est compté dans le gain de 355,9 M $ permis aux municipalités par l'abolition de cette contribution ; son utilisation subséquente pour financer une partie de la péréquation compensatoire reliée aux transferts de responsabilités est considérée en contrepartie comme un coût pour le gouvernement.
3. L'écart entre la première année d'application et le rythme de croisière provient des services de dette du transport en commun, les économies de 125 M $ escomptées à cette rubrique n'atteignant leur rythme de croisière qu'après 10 ans.
4. Le sous-total des transferts de responsabilités exclut les montants correspondant aux dépenses présentement financées par des tarifications, contributions, subventions ou taxes réservées, soit 1,1 milliard de dollars.
5. L'enveloppe de péréquation de 170 M $ serait composée de 87,8 M $ provenant de l'actuelle compensation pour la voirie locale, de 34,6 M $ pris à même la TGE et de 47,6 M $ d'ajout net.

La Commission recommande :

97. **Que, dans le contexte d'une première phase d'une réforme globale du secteur public local, les recommandations qui précèdent relativement aux transferts de responsabilités entre les paliers local, supramunicipal et gouvernemental soient retenues, à l'exception de celles portant sur la prise en charge par le secteur municipal de l'éducation primaire et secondaire publique et des services sociaux et de santé de première ligne, dont la mise en œuvre devrait être différée pour permettre la consolidation des instances supramunicipales.**

98. **Que les transferts de responsabilités financières entre le gouvernement et le secteur municipal soient accompagnés d'une péréquation compensatoire comportant un volet municipal et un volet supramunicipal et visant à atténuer leur incidence sur les milieux les plus touchés ou dont la capacité de payer est moindre, et que cette mesure de péréquation incorpore la compensation pour la prise en charge par les municipalités, à compter de 1993, de la responsabilité des routes locales et les montants prévus à cet titre.**

7.3 LE PARTAGE DES SOURCES DE REVENUS

Le réaménagement des responsabilités recommandé aurait pour effet de réduire de 2,5 milliards de dollars les dépenses des municipalités locales et d'établir celles du palier supramunicipal à environ 4 milliards, dont une part de 2,9 milliards qui devrait être pourvue par des sources de revenus autonomes, et une autre de 1,1 milliard qui est pourvue à l'heure actuelle par des tarifications, des subventions et des taxes réservées et qui devrait continuer de l'être. Ces derniers revenus devraient être rattachés à l'instance responsable des activités correspondantes avec, dans certains cas, des balises gouvernementales, par exemple pour les contributions au transport ambulancier, les loyers dans les HLM, les droits sur l'immatriculation et la taxe sur l'essence.

Conformément aux recommandations énoncées précédemment, le secteur municipal bénéficierait d'une hausse de ses revenus, par le biais d'un rehaussement des compensations tenant lieu de taxes et d'un accès à la taxe de vente et aux redevances tirées de l'exploitation des ressour-

ces naturelles. Cet accès se définirait ici comme la possibilité d'utiliser les champs concernés concurremment avec le gouvernement, selon des balises à définir. La révision de la formule de péréquation générale serait aussi appliquée, mais il faudrait prévoir un volet destiné au palier supramunicipal. La révision de la formule de répartition du produit de la TGE serait également retenue, avec les adaptations requises par le partage révisé des responsabilités entre le palier local et le palier supramunicipal. Enfin, le partage régional de la croissance de l'assiette fiscale (*Tax Base Sharing*) et les redevances de développement feraient également partie du présent scénario.

Pour financer les dépenses de l'ordre de 2,9 milliards de dollars qu'il devra pourvoir à même des sources autonomes plutôt que par des quote-parts du palier local, le palier supramunicipal pourra compter sur une partie des revenus additionnels découlant des mesures mentionnées dans le paragraphe précédent et hausser la tarification de ses services ou les taxes réservées qui lui auront été attribuées. Il faudra néanmoins prévoir un partage des sources de revenus actuellement utilisées par les municipalités locales. Les différentes instances devraient disposer de revenus suffisants pour exercer leurs responsabilités et on devrait éviter le plus possible les chevauchements quant à l'utilisation des champs fiscaux. Dans cette optique, la Commission a examiné l'option d'un appariement de ces champs avec les paliers du secteur municipal qui réserverait, par exemple, l'impôt foncier non résidentiel au palier supramunicipal.

Toutefois, quoique la répartition envisagée des sources de revenus corresponde à prime abord au partage des dépenses, on ne saurait exclure qu'il y ait inadéquation dans certains milieux. Par ailleurs, une décision de réserver la taxation du secteur non résidentiel au palier supramunicipal et d'exclure ce dernier de la taxation du secteur résidentiel aurait diverses conséquences. On peut notamment s'interroger quant à la dynamique d'un palier supramunicipal élu dont le financement proviendrait essentiellement de taxes indirectes et de la taxation de la propriété non résidentielle. Les conséquences de cette option mériteraient d'être évaluées davantage et, dans ce contexte, la Commission n'estime pas être en mesure d'en faire une recommandation. La Commission recommande :

99. Qu'en ce qui a trait aux activités visées par des transferts de responsabilités, les revenus découlant des tarifications, contributions et taxes réservées existantes soient maintenus et qu'ils soient attribués aux instances responsables des activités correspondantes.

Que soient prévues, le cas échéant, des balises gouvernementales à l'égard de certains de ces revenus, en particulier les contributions des usagers, des établissements de la santé et des organismes au transport ambulancier, les loyers dans les HLM, les droits sur l'immatriculation et la taxe sur l'essence.

100. Que soit examinée la possibilité d'établir une répartition des champs fiscaux entre les paliers municipaux qui, tout en assurant à chacun des revenus suffisants pour assumer ses responsabilités, évite le plus possible les chevauchements.

Qu'advenant que le partage des champs fiscaux retenu se traduise par l'accès concurrent de plusieurs instances au même champ de taxation sur le même territoire, les instances concernées soient tenues de transmettre des comptes de taxes intégrés aux contribuables.

101. Que les diverses mesures concernant le rééquilibrage du financement des instances municipales dont l'application à court terme est recommandée soient maintenues lors de l'application d'une réforme globale du secteur public local, avec les adaptations rendues nécessaires par le nouveau statut du palier supramunicipal, plus spécifiquement :

- **le rehaussement du montant des compensations tenant lieu de taxes et la modification de la formule de répartition ;**
- **l'accès à la taxe de vente et aux redevances sur les ressources naturelles, assorti d'un retrait équivalent du gouvernement ;**
- **la révision de la formule de répartition des recettes de la TGE et de la formule de péréquation ;**
- **l'institution d'un mécanisme de partage régional de la croissance de l'assiette fiscale (*Tax Base Sharing*) et de redevances de développement.**

7.4 LES INCIDENCES SUR LE CADRE INSTITUTIONNEL ET LE CADRE DE GESTION

Le réaménagement majeur des responsabilités et des sources de financement proposé dans la perspective d'une réforme signifie des modifications au cadre institutionnel et au cadre de gestion du secteur municipal. Il faudra que le cadre des relations de travail, tout en accordant une protection équitable aux droits des employés, permette que les transferts de responsabilités s'effectuent

M $[1]	Première année d'application			Rythme de croisière		
	Local	Supramunicipal	Gouvernement	Local	Supramunicipal	Gouvernement
a) Abolition de la contribution au Fonds de financement des activités locales	355,9	—	(355,9)	355,9	—	(355,9)
b) Transfert de responsabilités[2]	2 601,9	(3 069,1)	467,2	2 601,9	(3 194,1)	592,2
c) Péréquation compensatoire reliée aux transferts de responsabilités[2]	(57,8)	140,0	(82,2)	(57,8)	140,0	(82,2)
d) Compensations reliées aux mandats nationaux[2]	—	35,0	(35,0)	—	35,0	(35,0)
e) Mesures visant les revenus des municipalités[3]						
- Compensations tenant lieu de taxes	60,0	—	(60,0)	54,2	—	(54,2)
- Accès à la TVQ	—	61,3	(61,3)	—	61,3	(61,3)
- Accès aux redevances sur les ressources naturelles	—	54,0	(54,0)	—	54,0	(54,0)
Sous-total (e)	60,0	115,3	(175,3)	54,2	115,3	(169,5)
Incidence totale (a+b+c+d+e)	2 960,0	(2 778,8)	(181,2)	2 954,2	(2 903,8)	(50,4)

sans coûts indus de sécurité d'emploi, que les déplacements de personnel ne conduisent pas à une complexité excessive dans la gestion des conventions collectives et que les fusions se traduisent par les économies escomptées en termes de réduction de coûts de personnel. Il faudra aussi s'assurer,

dans le cas des responsabilités transférées du gouvernement, qu'il ne s'ensuive pas une hausse des coûts attribuable aux niveaux de rémunération plus élevés dans le secteur municipal.

7.5 LES INCIDENCES FINANCIÈRES GLOBALES

L'abolition de la contribution des municipalités au Fonds spécial de financement des activités locales, les transferts de responsabilités retenus en contrepartie et les mesures touchant les revenus des municipalités auraient, dans le contexte d'une réforme du secteur public local, l'effet cumulatif présenté au tableau 7-C.

Tableau 7-C

Incidences financières d'une réforme globale

1. Un signe ( ) signifie une dépense plus élevée ou un revenu moindre pour le palier concerné, l'absence d'un tel signe signifie l'inverse.
2. Le détail de ces montants apparaît au tableau 7-B compris dans la section 7.2 du présent chapitre.
3. Ces mesures sont explicitées à la section 7.3 du présent chapitre.

Le tableau 7-C fait apparaître un coût net de 181,2 M $ pour le gouvernement lors de la première année d'application, lequel se réduit progressivement à 50,4 M $ en raison de la fin de la disposition transitoire reliée à la révision de la répartition des compensations tenant lieu de taxes et des économies au service de dette du transport en commun, qui n'atteindront leur rythme de croisière qu'au bout de 10 ans. Si le gouvernement souhaite atténuer ces coûts additionnels, il lui serait loisible d'échelonner le retrait de la contribution des municipalités au Fonds spécial de financement des activités locales.

On ne retrouve pas ici, contrairement au chapitre 6, de tableau présentant l'incidence des recommandations selon les catégories de municipalités et pour Montréal en particulier, celles-ci étant difficiles à établir dans un contexte où seraient adoptés un nouveau découpage territorial et des réaménagements majeurs de responsabilités vers le palier supramunicipal.

Chapitre 8

GESTION MUNICIPALE, COÛTS DE MAIN-D'ŒUVRE ET RELATIONS DE TRAVAIL

Pour mieux saisir la réalité de la gestion municipale, la Commission a fait faire une enquête auprès d'un échantillon de municipalités québécoises. Le présent chapitre présente les conclusions qui s'en dégagent. Il traite ensuite de la problématique du financement des emprunts municipaux et, en dernière partie, aborde la question des coûts de main-d'œuvre et des relations de travail.

8.1 LES RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE SUR LES PRATIQUES DE GESTION

L'enquête a été faite auprès de 42 municipalités, choisies en fonction de la taille de leur population et de leur région d'appartenance. Elle comprenait quatre parties : cadre de gestion, objectifs et priorité de gestion, mesure et suivi des objectifs et, enfin, amélioration de la productivité et perspectives de gestion des prochaines années. Les constats détaillés de l'étude sont présentés dans le rapport complet. Compte tenu de l'échéance serrée et de la portée limitée de l'enquête, ces constats doivent être interprétés comme une information préliminaire visant à identifier des pistes et des questions qui devraient faire l'objet de recherches plus poussées. On peut quand même tirer de ces résultats une première appréciation générale des pratiques de gestion municipale au Québec, dont les principaux points se résument ainsi :

- Peu de municipalités disposent d'un plan d'amélioration de la productivité ou d'un système de suivi de gestion qui intègre des indicateurs de coûts, de performance et de qualité de services. La principale préoccupation demeure le suivi budgétaire.
- Les objectifs de gestion sont identifiés en procédant à des analyses comparatives avec d'autres organisations ou à des analyses de performance interne. Toutefois, ces analyses ne semblent pas se faire sur une base systématique ou continue.
- Le fait que l'analyse de gestion soit plutôt rudimentaire démontre que l'administration municipale québécoise fonctionne encore de façon traditionnelle et qu'elle utilise peu les méthodes de gestion dites stratégiques.
- L'enquête n'a pas abordé directement les questions de gestion de personnel. On constate cependant que la prioriré qui leur est accordée, lorsque vient le temps de déterminer des objectifs, n'est pas élevée.

L'enquête comprenait également un survol des expériences intéressantes de gestion de certains gouvernements locaux à l'extérieur du Québec. Il ressort de ce survol que la principale innovation, que l'on retrouve partout, a trait au développement d'indicateurs de performance permettant d'évaluer les services selon des standards nationaux. Cela devrait aussi constituer une priorité pour le monde municipal québécois.

Enfin, parvenue au terme de son mandat, la Commission désire faire état du niveau insuffisant de recherche qui se fait au Québec sur le financement, la fiscalité et la gestion du secteur local. Pour combler cette lacune, il serait opportun de créer un institut interuniversitaire de recherche répondant aux besoins du secteur local.

En matière de gestion du secteur local, la Commission recommande :

102. Que le ministère des Affaires municipales et de la Métropole et les représentants du secteur municipal accordent priorité à la mise en place de processus de gestion rigoureux et efficaces et au développement d'outils de gestion et d'indicateurs de performance visant à aider les municipalités à améliorer leur productivité et à diminuer le coût de leurs services.

103. Que soit créé un institut interuniversitaire d'analyse et de recherche, financé et géré conjointement par le milieu universitaire, le gouvernement et les unions représentant les instances locales, et dont le mandat serait de coordonner et de développer la recherche en gestion du secteur local.

8.2 LE FINANCEMENT DES EMPRUNTS MUNICIPAUX

Les organismes municipaux du Québec empruntent annuellement environ 2 milliards de dollars, dont 85 %, ou 1,7 milliard, sur le marché domestique. Abstraction faite de la négociation de billets avec les institutions financières, il se fait généralement plus de 200 émissions d'obligations municipales par année. Pour sa part, la Colombie-Britannique a mis en place, en 1970, une agence centrale de financement, qui emprunte pour l'ensemble des municipalités (sauf Vancouver) et ce, semble-t-il, à un coût avantageux. Devant le très grand nombre d'émissions municipales au Québec, y aurait-il lieu d'envisager une telle formule ?

Il faut tout d'abord souligner que les obligations municipales québécoises ont la caractéristique d'être achetées en grande partie par des investisseurs non institutionnels et, malgré le morcellement des émissions, à un coût comparable à celui des emprunts du gouvernement. Le regroupement des émissions se traduirait par des emprunts moins nombreux, mais de montants plus importants. Cela obligerait à recourir à un marché financier constitué d'une partie beaucoup plus importante d'investisseurs institutionnels, qui pourraient possiblement exiger un rendement plus élevé que pour les obligations de la province. Selon la Commission, il revient au ministère des Finances et au ministère des Affaires municipales et de la Métropole de déterminer s'il serait opportun de faire une étude en profondeur sur le système actuel de financement des municipalités.

8.3 LES COÛTS DE MAIN-D'ŒUVRE ET LES RELATIONS DE TRAVAIL

La question de la rémunération des employés municipaux a été plusieurs fois soulevée dans les mémoires présentés à la Commission. Les principaux aspects abordés touchaient le problème des écarts avec les autres employés du secteur public, ainsi que trois contraintes législatives qui affectent selon les intervenants municipaux la gestion des relations de travail, à savoir l'application des articles 45 et 46 du Code du travail, l'interdiction de l'exercice du droit de lock-out par les municipalités et le processus d'arbitrage encadrant les négociations avec les policiers et les pompiers. Compte tenu de leur incidence budgétaire, la Commission a cru opportun d'examiner les enjeux reliés aux coûts de main-d'œuvre et aux relations de travail.

En ce qui concerne la première question, celle des écarts de rémunération, l'Institut de recherche et d'information sur la rémunération (IRIR) publie depuis 1993, dans son rapport annuel, une comparaison entre la rémunération globale des employés des administrations municipales (villes de 25 000 habitants et plus) et celle des employés du secteur public québécois. Le rapport de 1998 fait état d'une avance moyenne de 28,6% pour l'année 1997, chez les employés municipaux. Cette avance a tendance à s'accroître depuis 1992 et elle est plus élevée dans les grandes municipalités que dans les plus petites.

L'enquête de l'IRIR ne couvre pas les emplois spécifiques comme ceux des policiers et des pompiers, qui représentent environ 20 % des employés municipaux. Selon une enquête salariale réalisée par la Gendarmerie royale du Canada, la rémunération de ce groupe d'employés municipaux est anormalement élevée, puisque, sur les vingt-cinq villes canadiennes offrant en 1998 les meilleurs salaires à un policier de première classe, vingt-trois étaient situées au Québec, qui a pourtant une capacité de payer inférieure à la moyenne canadienne.

La Commission a examiné le problème de la surrémunération et des trois contraintes législatives mentionnées précédemment, à la lumière de l'analyse et des recommandations qui ont été faites sur ces sujets par les différents groupes de travail formés par le gouvernement au cours des dernières années. Pour ce qui est tout d'abord des articles 45 et 46 du Code du travail, ces deux clauses visent à protéger l'accréditation syndicale et l'application d'une convention collective lorsqu'il y a transmission d'entreprise. Le problème vient de l'application qui en a été faite dans les cas de sous-traitance. À cet égard, la Commission endosse la recommandation formulée dans le rapport de janvier 1997 du groupe de travail sur l'application des articles 45 et 46 du Code du travail, à l'effet que les articles en question ne s'appliquent pas dans les cas de sous-traitance quand il s'agit d'une simple concession de fonctions de travail.

De plus, pour les cas où il y a regroupement de services municipaux ou fusion de municipalités, la Commission recommande un mécanisme de transition, qui se traduirait par des possibilités d'économies à moyen terme. Il s'agirait plus précisément de confier à un arbitre la responsabilité de définir une nouvelle convention collective, qui serait une moyenne pondérée et équilibrée des avantages compris dans les anciennes conventions, mais maintiendrait les avantages des employés les plus favorisés, jusqu'à ce que les avantages consentis aux autres employés en vertu de la nouvelle convention collective leur deviennent équivalents. La Commission recommande donc :

104. Que le Code du travail soit amendé, préalablement à tout changement aux structures municipales, pour que les articles 45 et 46 ne s'appliquent pas aux cas de sous-traitance quand il s'agit d'une simple concession de fonctions de travail.

105. Que soit confié à un arbitre, dans les cas d'intégration de groupes d'employés du secteur public assujettis à des conventions collectives différentes, le mandat de définir une nouvelle convention collective, qui soit une moyenne pondérée et équilibrée des avantages des anciennes conventions (salaires, vacances, heures de travail, régimes de retraite, etc.), à l'exclusion des planchers d'emploi et d'équipements, qui devraient être abolis.

En ce qui concerne le droit de lock-out, que ne peuvent pas exercer les municipalités contrairement aux employeurs du secteur privé, le bilan précis des avantages et des inconvénients de la situation actuelle n'est pas facile à établir. Néanmoins, la Commission ne croit pas que l'octroi de ce droit aux municipalités puisse véritablement modifier le rapport de force entre les parties. Il faut en effet tenir compte du fait que l'exercice du droit de grève des employés municipaux est lui-même fortement limité par l'obligation de maintenir des services essentiels. La Commission endosse donc la recommandation de ne pas modifier les dispositions actuelles du Code du travail relatives au droit de lock-out, faite en 1995 par le Comité interministériel sur le rétablissement du droit au lock-out pour les municipalités assujetties au maintien des services essentiels.

Le processus d'arbitrage chez les policiers et les pompiers municipaux soulève aussi la question du rapport de force entre les parties. Le Code du travail a été amendé en juin 1996 pour améliorer les critères servant à apprécier l'équité interne et externe de leurs conditions de travail, mais le milieu municipal continue de réclamer le remplacement du processus d'arbitrage par l'octroi du droit de grève aux policiers et aux pompiers et du droit de lock-out aux municipalités. Selon la Commission, l'équilibre des forces dans le domaine des relations de travail ne dépend pas uniquement des règles inscrites dans le Code du travail mais aussi de la capacité qu'ont les parties de s'organiser pour poursuivre une stratégie de négociation efficace, notamment en disposant de la meilleure information possible. Les municipalités, dans leur intérêt, devraient accorder une très grande importance à la question de l'information. La Commission recommande donc :

106. Que les municipalités et leurs unions se donnent pour but de disposer en tout temps d'une information adéquate sur les conditions relatives de travail des employés municipaux et qu'elles investissent, pour ce faire, dans des systèmes et des projets qui, en leur fournissant des données pertinentes, les aideront à atteindre leurs objectifs de nature salariale lors des négociations pour le renouvellement des conventions collectives.

Au-delà des systèmes d'information, il faut se demander s'il y a lieu d'envisager de nouvelles avenues pour modifier en profondeur la dynamique des relations de travail dans le milieu municipal. Le coût annuel récurrent de la surrémunération des employés municipaux est d'environ 800 M $. Ce problème dure depuis au moins quinze ans et constitue sans doute l'un des échecs majeurs enregistrés dans la gestion du secteur public québécois. Même si les assouplissements législatifs demandés par les municipalités étaient accordés, tout indique que les élus municipaux seraient incapables de redresser la situation avant de nombreuses années. Or, tant que la situation perdure, ce sont les contribuables municipaux québécois qui écopent. De l'avis de la Commission, c'est donc au gouvernement, garant des intérêts collectifs, qu'incombe aujourd'hui la responsabilité d'établir les conditions qui permettront de mettre un terme à cette situation. Certes, il ne s'agit pas là d'une tâche facile, mais l'équité commande qu'elle soit menée à bien.

Dans le but de redresser la situation, la Commission recommande au gouvernement d'examiner deux nouvelles avenues. La première consisterait à établir dans une loi spéciale un cadre de références pour les relations de travail du secteur municipal. Ce cadre fixerait une échéance au terme de laquelle la surrémunération des employés municipaux devrait avoir été corrigée, ainsi que les étapes de la démarche. Il déterminerait aussi les balises qui devraient guider la négociation des salaires et des avantages sociaux : il pourrait ainsi interdire la fixation de planchers d'emploi et d'équipements et établir des pourcentages maxima d'augmentation salariale. En ce qui a trait plus spécifiquement aux policiers, la Commission recommande au gouvernement d'envisager une négociation sectorielle pour l'ensemble des policiers du Québec, de façon à mettre un terme à la spirale d'augmentation des salaires, à la fois entre les corps municipaux de police et entre ceux-ci et la Sûreté du Québec.

La Commission fait les recommandations suivantes :

107. Que le gouvernement examine l'opportunité d'établir dans une loi spéciale un cadre de références pour les relations de travail du secteur municipal. Ce cadre fixerait des étapes de réalisation et une échéance, au terme de laquelle devrait avoir été corrigée la surrémunération des employés municipaux, et il déterminerait les balises devant guider la négociation des salaires et des avantages sociaux.

108. Que le gouvernement examine l'opportunité de tenir une négociation sectorielle pour l'ensemble des policiers du Québec, de façon à mettre un terme à la spirale d'augmentation des salaires de ce groupe d'employés.

Conclusion

VERS LE PACTE 2000

Les changements proposés par la Commission visent à la fois la fiscalité et le financement des instances locales, l'exercice des responsabilités locales et l'organisation territoriale. Ce sont donc des changements très importants, qui toucheront les citoyens et les contribuables locaux à plus d'un titre.

Or, un sondage commandé par la Commission auprès de Léger & Léger, qui portait sur les perceptions de la population québécoise à l'égard de la fiscalité locale, de la gestion municipale et de l'organisation territoriale, révèle une méconnaissance des enjeux locaux par la population québécoise. Ce sondage a rejoint 953 ménages, répartis proportionnellement au poids démographique de chacune des régions administratives du Québec. La marge d'erreur maximale pour les résultats globaux du sondage s'établit à ±3,2 %, avec un intervalle de confiance de 95 %. Plusieurs questions tentaient de mesurer les connaissances de la population sur la structure de financement local. Un indicateur global regroupant les réponses à ces questions d'information donne un résultat de 57 % de réponses exactes. La même ignorance se retrouve en ce qui a trait à la nature et aux responsabilités du palier supramunicipal, à savoir les MRC et les communautés urbaines.

Par ailleurs, le sondage révèle aussi que près de la moitié des citoyens préfèrent que la majorité des responsabilités de type local (y compris en matière de sécurité publique et d'équipements régionaux) soient sous la responsabilité des municipalités locales plutôt que sous celle des instances supramunicipales ou du gouvernement. En outre, 63 % des citoyens considèrent qu'il y a trop de petites municipalités au Québec et 65% seraient favorables à ce qu'une étude soit menée pour identifier les avantages et les inconvénients d'une fusion pour leur municipalité.

De l'avis de la Commission, le fort degré d'ignorance de la population en ce qui touche le secteur public local commande, compte tenu de l'importance des changements recommandés, que le gouvernement s'assure d'abord que la population soit convenablement informée à la fois sur la situation actuelle et sur les enjeux de la réforme proposée. Par ailleurs, pour tenir compte de la résistance possible de la population à certains changements, mais aussi des incidences de toutes natures que ne peut manquer d'avoir une réforme aussi importante, des mesures de transition devront sans doute être prévues dans plusieurs cas.

La Commission a la conviction qu'il est nécessaire, pour le Québec, non seulement d'ajuster et de rééquilibrer les sources de revenus du secteur local, mais aussi de procéder à une réforme importante des structures de la gouverne locale. Cette réforme institutionnelle apparaît aux commissaires la seule façon de concilier les exigences parfois contradictoires de participation des citoyens, d'équité, d'efficacité et d'autonomie locale. Elle est indispensable pour que se réalise une

réorganisation des responsabilités locales, accompagnée d'une décentralisation complémentaire de responsabilités gouvernementales, de façon à ce que le secteur public québécois soit efficace et performant à tous les paliers.

Il revient maintenant au gouvernement et à ses partenaires du secteur local d'établir les bases d'un nouvel équilibre financier et institutionnel et de parvenir à un pacte qui soit à la fois équitable pour les contribuables et profitable à l'ensemble de la population. La Commission souhaite que le présent rapport soit une contribution utile à cette démarche.

Le Rapport en bref

	SITUATION ACTUELLE	ÉTAPE DU RÉÉQUILIBRAGE	RÉFORME GLOBALE	
			PHASE 1	PHASE 2
1. STRUCTURES ET CADRE DE GESTION				
1.1 Le renforcement du palier supramunicipal[1]	Existence de 3 CU et de 96 MRC dont les membres du conseil sont issus des municipalités locales et dont le financement provient de la tarification et de quote-parts locales.	Poursuite de la politique actuelle d'utilisation des MRC comme coopératives de services. Recours aux MRC pour assurer la gestion et répartir le financement de certains services sur une base régionale (services policiers, voirie, etc.).	Responsabilité de l'ensemble des services à caractère supralocal autres que la santé et l'éducation et transferts correspondants en provenance du gouvernement et du palier local.	Intégration des instances unifonctionnelles (CLSC, CHSLD, commissions scolaires) et de leurs responsabilités au palier supramunicipal.
		Transformation ou mise en place d'organismes unifonctionnels régionaux : - Équipements régionaux - Logement social - Transport en commun à Montréal.	Intégration des organismes régionaux aux instances supramunicipales.	Idem
			Rattachement des organismes oeuvrant en matière de développement économique au palier supramunicipal.	Idem
			Remplacement du financement par quote-parts du palier local par des sources de revenus autonomes.	Idem
			Élection des dirigeants du palier supramunicipal au suffrage universel direct.	Idem
			Révision du découpage territorial pour que : - des instances métropolitaines aient juridiction sur tout le territoire des RMR de Québec et de Montréal - les agglomérations (RMR et AR) ne fassent partie que d'une MRC. - toutes les MRC aient une taille suffisante pour exercer leurs responsabilités accrues.	Idem

1. Sauf lorsque spécifiquement mentionné, les références au palier supramunicipal désignent à la fois les MRC et les instances métropolitaines de Québec et de Montréal, mais aussi les municipalités d'agglomération, c'est-à-dire les municipalités résultant d'éventuelles fusions dans les RMR et dont la taille leur permettrait d'exercer des responsabilités de niveau supralocal.

	SITUATION ACTUELLE	ÉTAPE DU RÉÉQUILIBRAGE	RÉFORME GLOBALE	
			PHASE 1	PHASE 2
1.2 Les regroupements de municipalités locales	Existence de 1 348 municipalités locales élues au scrutin direct et assurant la majorité des services municipaux.	Poursuite de la politique actuelle en matière de regroupements et de mise en commun des services.	Renforcement de la politique actuelle pour les ensembles village-paroisse et les petites agglomérations.	Idem
			Choix donné aux municipalités des RMR de Sherbrooke, de Chicoutimi-Jonquière, de Trois-Rivières et de l'Outaouais de se regrouper en une municipalité d'agglomération exerçant des responsabilités de niveau local et supralocal, ou de maintenir le découpage actuel avec le transfert de toutes les responsabilités de niveau supralocal à la MRC dont elles font partie.	Idem
			Regroupement obligatoire des municipalités locales des RMR de Québec (5 ou 6) et de Montréal (une vingtaine).	Idem
1.3 Le cadre des relations de travail	Difficulté pour les municipalités de réaliser des gains de productivité, en particulier en cas de fusion, à cause du cadre actuel (articles 45 et 46, absence de droit de lock-out).	Amendement des articles 45 et 46 du Code du travail pour qu'ils ne s'appliquent plus à la sous-traitance en cas de cession de simples fonctions de travail.	Idem	Idem
		En cas de transferts de personnel découlant d'une fusion ou d'un transfert de responsabilités, fixation par un arbitre des nouvelles conventions collectives et abolition des planchers d'emploi et d'équipements.	Idem	Idem
	Écarts de rémunération de 29 % entre les employés des villes de 25 000 habitants et plus et ceux du reste du secteur public québécois.	Amélioration de l'information comparative dont disposent les municipalités en matière de conditions de travail.	Idem	Idem
		Examen de l'opportunité d'établir une loi fixant les étapes, les échéances et les balises d'une démarche visant à corriger l'écart de rémunération.	Idem	Idem
		Examen de l'opportunité d'une négociation sectorielle pour les policiers.	Idem	Idem

		SITUATION ACTUELLE	ETAPE DU RÉÉQUILIBRAGE	REFORME GLOBALE	
				PHASE 1	PHASE 2
1.4	Le cadre de gestion		Mise en place de processus de gestion rigoureux et développement d'indicateurs de performance pour les organismes municipaux. Création d'un institut interuniversitaire pour développer la recherche en gestion du secteur local.	Idem Idem	Idem Idem
2.0	LE PARTAGE DES RESPONSABILITÉS				
2.1	En général				
2.1.1	Contribution au Fonds de financement des activités locales	5,8% du budget avec atténuation aux villes centrales.	Abolition et remplacement par des transferts de responsabilites.	Idem	Idem
2.1.2	Transferts de responsabilités du gouvernement au secteur local	N/A	Transfert aux municipalités locales avec, dans certains cas, un partage des coûts au palier supramunicipal. Péréquation compensatoire intégrant l'actuelle compensation pour les routes locales transférées en 1993.	Transferts directs au palier supramunicipal, excluant santé et services sociaux. Idem	Transferts accrus au palier supramunicipal, incluant santé et services sociaux. Péréquation renforcée pour préserver l'égalité d'accès aux services.
2.1.3	Transferts de responsabilités entre paliers et instances du secteur local	N/A	Prise en charge supramunicipale de la gestion de certaines activités et financement par quote-parts du palier local. Maintien des responsabilités des commissions scolaires.	Transfert au palier supramunicipal de la responsabilité et du financement des activités municipales à portée supralocale. Idem	Idem Transfert au palier supramunicipal de la responsabilité de l'éducation primaire et secondaire
2.2	Par secteurs d'activités				
2.2.1	Services policiers				
	- Services de base	Services de la SQ facturés à 50 % pour les municipalités de moins de 5 000 habitants. Services assurés par des corps policiers municipaux pour les municipalités de plus de 5 000 habitants.	Facturation à 100 % des services de la SQ et possibilité de créer des corps policiers supramunicipaux.	Prise en charge des services de base par des corps policiers supramunicipaux pour tout le territoire. Maintien d'un encadrement gouvernemental.	Idem Idem

	SITUATION ACTUELLE	ÉTAPE DU RÉÉQUILIBRAGE	RÉFORME GLOBALE	
			PHASE 1	PHASE 2
- Mandats nationaux	Mandats nationaux assumés sans compensation par le SPCUM.	Compensation pour les mandats assumés par le SPCUM.	Prise en charge par la SQ ou compensation.	Idem
2.2.2 Lutte contre les incendies	Responsabilité assurée par 968 services dans les municipalités locales.	Idem	Prise en charge par le palier supramunicipal.	Idem
2.2.3 Sécurité civile	Responsabilité assumée sur une base volontaire par les instances municipales.	Idem	Coordination et planification par les MRC et les instances métropolitaines.	Idem
			Rôle d'intervenant de première ligne aux municipalités locales.	Idem
			Maintien d'un encadrement gouvernemental.	Idem
2.2.4 Voirie	Responsabilité partagée entre les municipalités (90 500 km de routes locales) et le gouvernement (29 200 km).	Transfert aux municipalités des routes régionales, collectrices et d'accès aux ressources (14 600 km).	Transfert au palier supramunicipal du financement des routes régionales, collectrices, d'accès aux ressources et locales à portée supralocale.	Idem
		Partage au palier supramunicipal du coût d'entretien des routes nouvellement transférées et des routes locales à portée supralocale transférées en 1993.	Arrangements locaux quant à la gestion.	Idem
2.2.5 Transport en commun				
- Services réguliers	Services assurés par 35 organismes de transport (OPT, CIT, OMIT), relevant des CU ou des municipalités locales.	Prise en charge par l'AMT, pour la RMR de Montréal, de la responsabilités de planifier et de financer le transport en commun, avec des quote-parts de toutes les municipalités de la RMR.	Prise en charge de la planification, de la gestion et du financement par le palier supramunicipal (MRC et instances métropolitaines, sauf exception).	Idem
	Gestion par l'AMT des trains de banlieue à Montréal et redistribution par l'AMT aux organismes de transport de la RMR des droits sur l'immatriculation et de la taxe sur l'essence.			
	Subventions gouvernementales au fonctionnement des CIT, des OMIT et aux immobilisations des OPT.	Abolition des subventions de fonctionnement et réduction des subventions aux immobilisations.	Idem	Idem
- Transport des handicapés	Services assurés par les organismes de transport et les municipalités et subventionnés par le gouvernement.	Abolition des subventions, mais maintien de l'encadrement gouvernemental.	Prise en charge par le palier supramunicipal et abolition des subventions.	Idem

	SITUATION ACTUELLE	ÉTAPE DU RÉÉQUILIBRAGE	RÉFORME GLOBALE	
			PHASE 1	PHASE 2
2.2.6 Transport ambulancier	Services assurés par la Corporation Urgence-santé et les régies régionales de la santé, par le biais de contrats avec des détenteurs de permis.	Idem	Prise en charge par le palier supramunicipal.	Idem
	Financement par des subventions gouvernementales, la tarification des utilisateurs et des contributions d'organismes.	Idem	Abolition des subventions gouvernementales, mais maintien des contributions, avec un encadrement gouvernemental.	Idem
2.2.7 Services sociaux et de santé de première ligne	Services offerts par les CLSC, les CHSLD et par d'autres établissements du réseau du MSSS.	Idem	Idem	Prise en charge par le palier supramunicipal et rattachement des CLSC et des CHSLD à ce palier. Partage du financement entre le gouvernement (85%) et les sources locales (15%), avec une péréquation et un encadrement gouvernemental.
2.2.8 Services d'emploi et de soutien du revenu	Services offerts par des organismes gouvernementaux (CLE, etc).	Idem	Idem	Idem
	Délégation administrative à Montréal	Maintien de la possibilité de délégation administrative au secteur municipal.	Idem	Idem
2.2.9 Services reliés à l'immigration	Coûts encourus par la Ville de Montréal sans compensation.	Possibilité de compensation gouvernementale, sur justification.	Idem	Idem
2.2.10 Logement social	Gestion des HLM par des OMH relevant des municipalités.	Dans les agglomérations, prise en charge par un Office supramunicipal et financement de la part locale par des quote-parts municipales.	Prise en charge de la gestion et du financement par le palier supramunicipal (MRC et instances métropolitaines).	Idem
	Partage des déficits d'exploitation entre le fédéral (56 %), le Québec (34 %) et les municipalités (10 %).	Hausse de la part locale à 20 % pour les coûts de fonctionnement.	Idem	Idem

	SITUATION ACTUELLE	ÉTAPE DU RÉÉQUILIBRAGE	RÉFORME GLOBALE	
			PHASE 1	PHASE 2
2.2.11 Aménagement du territoire et urbanisme	Schémas d'aménagement relevant des CU et des MRC.	Idem	Prise en charge de la planification de l'aménagement par des instances métropolitaines à Québec et Montréal.	Idem
	Zonage et règlements d'urbanisme assurés par les municipalités locales.	Idem	Idem	Idem
2.2.12 Environnement et hygiène du milieu	Services assurés par les municipalités en matière d'eau potable, d'eaux usées, de gestion des déchets.	Idem	Prise en charge par le palier supramunicipal de la planification en matière de protection de l'environnement, de gestion des cours d'eau et de gestion des déchets (MRC et instances métropolitaines).	Idem
	Aide gouvernementale aux immobilisations.	Idem	Partage de la responsabilité des réseaux d'aqueduc, d'égouts et d'épuration des eaux selon la zone de desserte des équipements existants.	Idem
			Maintien de la responsabilité des municipalités en matière de cueillette des déchets et de contrôle des nuisances.	Idem
			Allégement de l'encadrement gouvernemental.	Idem
	Inspection des aliments assurée par quatre municipalités ou communautés urbaines en contrepartie de subventions.	Prise en charge municipale de l'inspection des aliments, du contrôle des eaux de baignade et de la gestion des barrages servant à des fins municipales.	Prise en charge supramunicipale	Idem
2.2.13 Cours municipales	Existence de 133 cours municipales desservant 914 municipalités et exerçant des compétences en matière civile, pénale et criminelle.	Transfert des petites créances de la Cour du Québec aux cours municipales.	Idem	Idem
			Prise en charge des cours municipales par le palier supramunicipal.	Idem
2.2.14 Gestion des revenus	Évaluation assurée par les OMRÉ (MRC, CU, municipalités régies par la loi des cités et villes).	Idem	Prise en charge de l'évaluation et de la perception par les MRC, l'instance métropolitaine de Québec et les municipalités d'agglomération de Montréal.	Idem
	Perception de l'impôt foncier par les municipalités locales.	Idem		

	SITUATION ACTUELLE	ÉTAPE DU RÉÉQUILIBRAGE	RÉFORME GLOBALE	
			PHASE 1	PHASE 2
2.2.15 Développement économique local	Compétence des instances municipales en matière de promotion économique.	Idem	Prise en charge de l'aide de première ligne aux entreprises et de la promotion économique par le palier supramunicipal et rattachement de tous les organismes à ce palier.	Idem
	Mise en place des CLD constituant des guichets multiservices pour l'aide aux entreprises et à l'économie sociale.	Abolition des subventions gouvernementales aux MRC et aux CLD, sauf les montants alloués en guise de péréquation, et financement par quote-parts municipales. Maintien d'un encadrement gouvernemental.	Abolition des subventions gouvernementales aux MRC et aux CLD, sauf les montants alloués en guise de péréquation, et financement par le palier supramunicipal. Maintien d'un encadrement gouvernemental.	Idem
	Mise en commun partielle de la promotion internationale à Montréal via Montréal International.	Maintien de Montréal International.	Regroupement de tous les efforts en promotion internationale à Montréal dans un organisme unique.	Idem
2.2.16 Culture et loisirs	Compétence exercée par les instances municipales.	Mises en commun favorisées.	Idem	Idem
2.2.17 Équipements à portée supralocale				
- Équipements relevant des municipalités	Gestion et financement par les municipalités d'équipements à portée supralocale ou nationale.	Transfert des équipements reconnus de portée régionale ou nationale dans les agglomérations à des Sociétés d'équipements régionaux, à la suite d'une démarche d'identification soutenue par un médiateur et débouchant, le cas échéant, sur un arbitrage gouvernemental.	Prise en charge par le palier supramunicipal (MRC et instances métropolitaines) de la gestion et du financement des équipements à portée régionale ou nationale, et intégration des sociétés d'équipements régionaux à ce palier.	Idem
		Financement de la part locale des déficits par des quote-parts municipales.		
		Contribution gouvernementale paritaire aux déficits de fonctionnement des équipements reconnus de portée nationale.	Idem	Idem
		Pour les nouveaux équipements, obligation d'un accord préalable des autres municipalités concernées pour être reconnus de portée régionale.	Idem	Idem

		SITUATION ACTUELLE	ÉTAPE DU RÉÉQUILIBRAGE	RÉFORME GLOBALE	
				PHASE 1	PHASE 2
	- Équipements relevant du gouvernement	Gestion par des sociétés d'État dont le déficit est à la charge du gouvernement.	Transfert aux sociétés d'équipements régionaux des agglomérations de Québec et de Montréal et contribution paritaire du gouvernement aux déficits de fonctionnement.	Prise en charge par les instances métropolitaines de Québec et de Montréal, et contribution paritaire du gouvernement aux déficits de fonctionnement.	Idem
2.2.18	Éducation primaire et secondaire publique	Services assurés par les commissions scolaires et financés à 78 % par des subventions, 7 % par la tarification et 15 % par l'impôt foncier.	Maintien des responsabilités actuelles des C.S., en particulier pour le transport et les équipements scolaires.	Idem	Prise en charge par le palier supramunicipal et rattachement des C.S. à ce palier. Maintien de la péréquation scolaire.
3.0	LES REVENUS				
3.1	L'impôt foncier				
3.1.1	Objets de taxation et taux	Perception par les municipalités d'un impôt foncier général, auquel peuvent s'ajouter une taxe et une surtaxe sur les immeubles non résidentiels, limitées selon des plafonds prévus à la Loi et définis en proportion des taux de l'impôt foncier général.	Pouvoir aux municipalités de taxer les terrains et les bâtiments en fonction de leur superficie, en complément de l'impôt foncier fondé sur la valeur.	Idem	Idem
			Prise en considération de cette forme d'impôt dans le calcul du programme de remboursement d'impôt foncier.	Idem	Idem
			Pouvoir aux municipalités d'instaurer des taux de taxation distincts pour les secteurs résidentiel et non résidentiel, selon les encadrements suivants : - Application au taux non résidentiel d'un plafond exprimé en fonction du taux résidentiel. - Possibilité de dépasser ce plafond s'il n'en résulte pas de hausse de la quote-part fiscale du secteur non résidentiel.	Idem	Idem
			Abolition de la taxe et de la surtaxe sur les immeubles non résidentiels et des mesures de stabilisation fiscale, mais maintien de la possibilité d'imposer une surtaxe sur les terrains vacants desservis.	Idem	Idem
			Pouvoir aux municipalités d'imposer des taux de taxation distincts sur le sol et sur le bâtiment, avec implantation progressive.	Idem	Idem

	SITUATION ACTUELLE	ÉTAPE DU RÉÉQUILIBRAGE	RÉFORME GLOBALE	
			PHASE 1	PHASE 2
3.1.2 Évaluation foncière et périodicité des rôles	Confection des rôles d'évaluation par les organismes municipaux responsables de l'évaluation (OMRE), directement ou par contrat avec le privé.	Allocation par les OMRE de ressources suffisantes à la confection de rôles de qualité.	Idem	Idem
		Amélioration de la formation des évaluateurs, en particulier en ce qui a trait aux immeubles complexes.	Idem	Idem
		Mise en place d'un Bureau d'information sur l'évaluation pour appuyer les OMRE.	Idem	Idem
	Rôles triennaux.	Remplacement du dépôt triennal par un dépôt annuel des rôles, rajustés au moyen d'un facteur comparatif fondé sur une médiane annuelle.	Idem	Idem
	Équilibration aux six ans pour les municipalités de moins de 5 000 habitants et aux trois ans pour les autres.	Idem	Idem	Idem
	Demandes de révision permises uniquement lors du dépôt triennal des rôles.	Demandes de révision fixées à une par trois ans pour une unité d'évaluation, lors de tout dépôt annuel de rôle.	Idem	Idem
	Aucune possibilité de modifier la valeur au rôle d'un immeuble pour tenir compte de changements de nature économique.	Possibilité de modifier la valeur au rôle d'un immeuble pour tenir compte d'un changement dans le taux d'occupation.	Idem	Idem
	Gel de rôles sur le territoire de la Communauté urbaine de Montréal.	Interdiction des gels de rôle.	Idem	Idem
3.1.3 Exclusions des rôles, exemptions et régimes particuliers	Exclusion de certaines catégories d'équipements des rôles, notamment des équipements du secteur industriel reliés à la production (art. 65.1) et des objets mobiliers attachés à perpétuelle demeure dans les établissements des réseaux publics (art. 68.1).	Clarification des dispositions légales ayant trait à l'évaluation foncière, en particulier les règles de dépréciation et la définition des catégories d'actifs non portés au rôle (art. 65,1 et 68,1).	Idem	Idem
	Exemption de taxes foncières à l'égard des immeubles des corporations religieuses (automatiquement), de ceux des organismes sans but lucratif, des milieux naturels protégés (par décision de la Commission municipale).	Maintien des exemptions pour les milieux naturels protégés, mais versement d'une compensation gouvernementale aux municipalités concernées, pour les milieux accrédités par le gouvernement.	Idem	Idem

	SITUATION ACTUELLE	ETAPE DU RÉÉQUILIBRAGE	RÉFORME GLOBALE	
			PHASE 1	PHASE 2
		Abolition des exemptions automatiques aux institutions religieuses. Exemptions désormais assujetties à une approbation par la Commission municipale.	Idem	Idem
	Pas de limite à la période d'exemption.	Révision à tous les cinq ans de toutes les exemptions	Idem	Idem
	Manque à gagner assumé par les municipalités dans tous les cas.	Possibilité pour la Commission municipale de désigner un organisme comme étant d'intérêt régional ou national, à charge pour le palier correspondant de compenser la municipalité pour le manque à gagner découlant de l'exemption.	Idem	Idem
		Restriction de l'exemption à la partie du terrain utilisée pour les fins ayant donné lieu à l'exemption.	Idem	Idem
	Valeur du bois sur pied destiné à la coupe incluse au rôle.	Exclusion du rôle de la valeur du bois sur pied destiné à la coupe.	Idem	Idem
	Aucun régime particulier pour les maisons mobiles, même si elles ne reçoivent pas les mêmes services.	Révision du régime des maisons mobiles, afin d'éliminer les effets de double imposition.	Idem	Idem
3.2 Les autres revenus autonomes des municipalités	Utilisation par les municipalités de la tarification par cotisation et, dans une proportion moindre, de la tarification à l'usager, qui correspond à la tarification véritable.	Utilisation accrue de la tarification par les municipalités, en utilisant la tarification à l'usager de préférence à la tarification par cotisation.	Idem	Idem
	Imposition de la taxe d'affaires par certaines municipalités.	Abolition de la taxe d'affaires et mise en place de permis d'occupation des locaux utilisés à des fins commerciales.	Idem	Idem
	Imposition de droits de mutation fondés sur la valeur foncière, avec de nombreuses exemptions.	Remplacement des droits de mutation par une tarification et abolition des exemptions.	Idem	Idem

	SITUATION ACTUELLE	ÉTAPE DU RÉÉQUILIBRAGE	RÉFORME GLOBALE	
			PHASE 1	PHASE 2
3.3 Modifications aux régimes de compensations et de péréquation				
- Compensations gouvernementales tenant lieu de taxes	Versement aux municipalités de compensations tenant lieu de taxes correspondant à 100 % pour les immeubles gouvernementaux du Québec, 80 % pour ceux de la santé et de l'enseignement supérieur, 25 % pour ceux des commissions scolaires et 73 % pour les immeubles fédéraux.	Révision des compensations en haussant celles relatives aux écoles primaires et secondaires selon l'équivalent de 50 % des taxes exigibles sur la valeur foncière.	Idem	Idem
		Remplacement de la formule actuelle par une nouvelle formule fondée sur la superficie des bâtiments, avec une compensation transitoire pour les municipalités perdantes selon la nouvelle formule.	Idem	Idem
- Taxe TGE	Prélèvement par le gouvernement, auprès des entreprises de télécommunications, de gaz et d'électricité (TGE), d'une taxe sur le revenu tenant lieu de taxe foncière à l'égard des actifs de leurs réseaux qui ne sont pas portés aux rôles, et répartition du produit de cette taxe entre les municipalités.	Révision à la baisse des tarifs imposés par le gouvernement pour la perception et la distribution de la TGE.	Idem	Idem
		Abolition de l'aide aux villes centrales versée à même la TGE.	Idem	Idem
		Révision de la formule de répartition de la TGE, en remplaçant le « taux global de taxation uniformisé » par un indice tenant également compte des recettes des taxes spécifiques au secteur non résidentiel, et en ajoutant un facteur de pondération pour les municipalités qui ont sur leur territoire des équipements assujettis à la TGE et susceptibles de causer des inconvénients.	Idem	Idem
- Péréquation	Versement, à même le produit de la TGE, d'une subvention de péréquation pour améliorer la situation des municipalités dotées d'une base foncière faible.	Révision de la formule de péréquation en éliminant les différences arbitraires de paramètres selon les strates de population, en remplaçant le facteur de déficience de la richesse foncière par un facteur de déficience du potentiel fiscal et en remplaçant les recettes de taxation effectives par un niveau correspondant aux recettes résultant de l'imposition du taux médian de taxation des municipalités de la même strate de population.	Ajout d'un volet pour le palier supramunicipal.	Idem

		SITUATION ACTUELLE	ÉTAPE DU RÉÉQUILIBRAGE	RÉFORME GLOBALE	
				PHASE 1	PHASE 2
3.4	La diversification des revenus municipaux - Taxe de vente	Aucun partage des recettes	Partage de 20 % des recettes nettes de la taxe de vente du Québec provenant des secteurs de l'hébergement de la restauration et du spectacle, dont 1/3 distribué selon l'origine locale des recettes et 2/3 selon leur origine supralocale.	Accès du secteur municipal à la taxe de vente, avec certaines balises.	Idem
	- Redevances sur les ressources naturelles	Aucun partage des recettes	Partage de 20 % des recettes des redevances sur les ressources naturelles, nette des crédits aux exploitants, et remise de l'essentiel des sommes aux MRC d'origine des recettes pour la création de Fonds de développement économique.	Accès du secteur municipal aux redevances sur les ressources naturelles, avec certaines balises.	Idem
3.5	La gestion de l'aménagement du territoire	Absence de pouvoir légal d'imposer des redevances de développement	Possibilité d'imposition par le palier supramunicipal de redevances de développement sur la base du coût marginal des immobilisations hors site découlant des nouveaux développements.	Idem	Idem
			Mise en œuvre de plans de revitalisation des vieux quartiers avec la participation du gouvernement, des municipalités et du secteur privé.	Idem	Idem
			Examen de l'applicabilité de formules de financement de la revitalisation des vieux quartiers à même la hausse des valeurs foncières.	Idem	Idem
3.6	Fiscalité d'agglomération - Partage de la croissance de l'assiette foncière	Aucun partage	Application aux RMR de Montréal, de Québec et possiblement aux autres RMR d'un programme de partage régional de la croissance de l'assiette foncière administré par le gouvernement, mais dont les modalités pourraient être convenues localement.	Prise en charge de l'administration du programme par les instances métropolitaines de Québec et de Montréal et modalité équivalente dans les autres RMR.	Idem
			Répartition des recettes du programme entre un Fonds de développement régional et les municipalités de la RMR.	Idem	Idem
	- Régionalisation du financement d'activités		Voir section 2.0.	Idem	Idem

a) Abolition de la contribution du Fonds de financement des activités locales	355.9	--	(355.9)	355.9	--	(355.9)	355.9	--	(355.9)	355.9	--	(355.9)	--	--	--	--
b) Transferts de responsabilités																
- Services policiers de base	(34.0)	--	34.0	(102.0)	--	102.0	964.0	(1 066.0)	102.0	964.0	(1 066.0)	102.0	--	--	--	--
- Lutte contre les incendies	--	--	--	--	--	--	406.0	(406.0)	--	406.0	(406.0)	--	--	--	--	--
- Voirie	(125.0)	--	125.0	(125.0)	--	125.0	75.7	(200.7)	125.0	75.7	(200.7)	125.0	--	--	--	--
- Transport en commun	(55.0)	--	55.0	(180.0)	--	180.0	436.0	(491.0)	55.0	436.0	(616.0)	180.0	--	--	--	--
- Transport ambulancier	--	--	--	--	--	--	--	(89.7)	89.7	--	(89.7)	89.7	--	--	--	--
- Logement social	(15.0)	--	15.0	(15.0)	--	15.0	25.0	(40.0)	15.0	25.0	(40.0)	15.0	--	--	--	--
- Environnement et hygiène du milieu	(9.6)	--	9.6	(9.6)	--	9.6	--	(9.6)	9.6	--	(9.6)	9.6	--	--	--	--
- Aide	(3.5)	--	3.5	(3.5)	--	3.5	75.2	(78.7)	3.5	75.2	(78.7)	3.5	--	--	--	--
- Gestion des revenus	--	--	--	--	--	--	138.0	(138.0)	--	138.0	(138.0)	--	--	--	--	--
- Développement économique local	(46.2)	--	46.2	(46.2)	--	46.2	72.0	(118.2)	46.2	72.0	(118.2)	46.2	--	--	--	--
- Équipements à portée supralocale	(21.2)	--	21.2	(21.2)	--	21.2	160.0	(181.2)	21.2	160.0	(181.2)	21.2	--	--	--	--
- Administration	--	--	--	--	--	--	250.0	(250.0)	--	250.0	(250.0)	--	--	--	--	--
- Éducation[1]	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	(973.7)	973.7	--	--
- Santé et services sociaux[1]	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	(432.5)	--	432.5	--
Sous-total (b)[2]	(309.5)	--	309.5	(502.5)	--	502.5	2 601.9	(3 069.1)	467.2	2 601.9	(3 194.1)	592.2	(1 406.2)	973.7	432.5	--
c) Péréquation compensatoire																
- Abolition de la compensation pour la taxe locale	(87.8)	--	87.8	(87.8)	--	87.8	(87.8)	--	87.8	(87.8)	--	87.8	--	--	--	--
- Nouvelle mesure de péréquation compensatoire	125.0	--	(125.0)	185.0	--	(185.0)	30.0	140.0	(170.0)	30.0	140.0	(170.0)	--	--	--	--
Sous-total (c)	37.2	--	(37.2)	97.2	--	(97.2)	(57.8)	140.0	(82.2)	(57.8)	140.0	(82.2)	--	--	--	--
d) Compensations liées aux mandats nationaux																
- Équipements à portée nationale	20.0	--	(20.0)	20.0	--	(20.0)	--	20.0	(20.0)	--	20.0	(20.0)	--	--	--	--
- Services policiers spécialisés	15.0	--	(15.0)	15.0	--	(15.0)	--	15.0	(15.0)	--	15.0	(15.0)	--	--	--	--
- Mandats sociaux	n.d.	--	n.d.	n.d.	--	n.d.	n.d.	--	n.d.	n.d.	--	n.d.	--	--	--	--
Sous-total (d)	35.0	--	(35.0)	35.0	--	(35.0)	--	35.0	(35.0)	--	35.0	(35.0)	--	--	--	--
e) Mesures visant les revenus des municipalités[3]																
- Compensations tenant lieu de taxes	60.0	--	(60.0)	54.2	--	(54.2)	60.0	--	(60.0)	54.2	--	(60.0)	--	--	--	--
- Accès à la TVQ	61.3	--	(61.3)	61.3	--	(61.3)	--	61.3	(61.3)	--	61.3	(61.3)	--	--	--	--
- Accès aux redevances sur les ressources naturelles	10.0	44.0	(54.0)	10.0	44.0	(54.0)	--	54.0	(54.0)	--	54.0	(54.0)	--	--	--	--
Sous-total (e)	131.3	44.0	(175.3)	125.5	44.0	(169.5)	60.0	115.3	(175.3)	54.2	115.3	(169.5)	--	--	--	--
Incidence totale (a+b+c+d+e)	249.9	44.0	(293.9)	111.1	44.0	(155.1)	2 960.0	(2 778.8)	(181.2)	2 854.2	(2 903.8)	(50.4)	(1 406.2)	973.7	432.5	--

M $[1]	ÉTAPE DE RÉÉQUILIBRAGE[2]						RÉFORME GLOBALE (PHASE 1)[3]						RÉFORME GLOBALE (PHASE 2)[4]		
	Première année d'application			Rythme de croisière			Première année d'application			Rythme de croisière					
	Local	Supramu-nicipal	Gouver-nement	Local	Supramu-nicipal	Gouver-nement	Local	Supramu-nicipal	Gouver-nement	Local	Supramu-nicipal	Gouver-nement	Supramu-nicipal	Commiss. scolaires	Gouver-nement
a) Abolition de la contribution au Fonds de financement des activités locales	355,9	--	(355,9)	355,9	--	(355,9)	355,9	--	(355,9)	355,9	--	(355,9)	--	--	--
b) Transferts de responsabilités															
- Services policiers de base	(34,0)	--	34,0	(102,0)	--	102,0	964,0	(1 066,0)	102,0	964,0	(1 066,0)	102,0	--	--	--
- Lutte contre les incendies	--	--	--	--	--	--	406,0	(406,0)	--	406,0	(406,0)	--	--	--	--
- Voirie	(125,0)	--	125,0	(125,0)	--	125,0	75,7	(200,7)	125,0	75,7	(200,7)	125,0	--	--	--
- Transport en commun	(55,0)	--	55,0	(180,0)	--	180,0	436,0	(491,0)	55,0	436,0	(616,0)	180,0	--	--	--
- Transport ambulancier	--	--	--	--	--	--	--	(89,7)	89,7	--	(89,7)	89,7	--	--	--
- Logement social	(15,0)	--	15,0	(15,0)	--	15,0	25,0	(40,0)	15,0	25,0	(40,0)	15,0	--	--	--
- Environnement et hygiène du milieu	(9,6)	--	9,6	(9,6)	--	9,6	--	(9,6)	9,6	--	(9,6)	9,6	--	--	--
- Justice	(3,5)	--	3,5	(3,5)	--	3,5	75,2	(78,7)	3,5	75,2	(78,7)	3,5	--	--	--
- Gestion des revenus	--	--	--	--	--	--	138,0	(138,0)	--	138,0	(138,0)	--	--	--	--
- Développement économique local	(46,2)	--	46,2	(46,2)	--	46,2	72,0	(118,2)	46,2	72,0	(118,2)	46,2	--	--	--
- Équipements à portée supralocale	(21,2)	--	21,2	(21,2)	--	21,2	160,0	(181,2)	21,2	160,0	(181,2)	21,2	--	--	--
- Administration	--	--	--	--	--	--	250,0	(250,0)	--	250,0	(250,0)	--	--	--	--
- Éducation[5]	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	(973,7)	973,7	--
- Santé et services sociaux[5]	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	(432,5)	--	432,5
Sous-total (b)[6]	(309,5)	--	309,5	(502,5)	--	502,5	2 601,9	(3 069,1)	467,2	2 601,9	(3 194,1)	592,2	(1 406,2)	973,7	432,5
c) Péréquation compensatoire															
- Abolition de la compensation pour la voirie locale	(87,8)	--	87,8	(87,8)	--	87,8	(87,8)	--	87,8	(87,8)	--	87,8	--	--	--
- Nouvelle mesure de péréquation compensatoire	125,0	--	(125,0)	185,0	--	(185,0)	30,0	140,0	(170,0)	30,0	140,0	(170,0)	--[7]	--	--
Sous-total (c)	37,2	--	(37,2)	97,2	--	(97,2)	(57,8)	140,0	(82,2)	(57,8)	140,0	(82,2)	--	--	--
d) Compensations liées aux mandats nationaux															
- Équipements à portée nationale	20,0	--	(20,0)	20,0	--	(20,0)	--	20,0	(20,0)	--	20,0	(20,0)	--	--	--
- Services policiers spécialisés	15,0	--	(15,0)	15,0	--	(15,0)	--	15,0	(15,0)	--	15,0	(15,0)	--	--	--
- Mandats sociaux	n.d.	--	n.d.	n.d.	--	n.d.	n.d.	--	n.d.	n.d.	--	n.d.	--	--	--
Sous-total (d)	35,0	--	(35,0)	35,0	--	(35,0)	--	35,0	(35,0)	--	35,0	(35,0)	--	--	--
e) Mesures visant les revenus des municipalités[8]															
- Compensations tenant lieu de taxes	60,0	--	(60,0)	54,2	--	(54,2)	60,0	--	(60,0)	54,2	--	(60,0)	--	--	--
- Accès à la TVQ	61,3	--	(61,3)	61,3	--	(61,3)	--	61,3	(61,3)	--	61,3	(61,3)	--	--	--
- Accès aux redevances sur les ressources naturelles	10,0	44,0	(54,0)	10,0	44,0	(54,0)	--	54,0	(54,0)	--	54,0	(54,0)	--	--	--
Sous-total (e)	131,3	44,0	(175,3)	125,5	44,0	(169,5)	60,0	115,3	(175,3)	54,2	115,3	(169,5)	--	--	--
Incidence totale (a+b+c+d+e)	249,9	44,0	(293,9)	111,1	44,0	(155,1)	2 960,0	(2 778,8)	(181,2)	2 954,2	(2 903,8)	(50,4)	(1 406,2)	973,7	432,5

Notes :

1. Un signe ( ) signifie une dépense plus élevée ou un revenu moindre pour le palier concerné, l'absence d'un tel signe signifie l'inverse.Le détail des mesures et la composition des montants correspondants sont expliqués aux chapitres 4, 6 et 7.
2. On fait abstraction des mesures dont l'incidence se limite à des réaménagements entre organismes d'un même palier, par exemple la révision des formules de péréquation et de distribution de la TGE. Il en est de même pour les mesures de régionalisation du financement de certaines activités (ex. : logement social, équipements régionaux, transport en commun à Montréal) de l'étape du rééquilibrage, qui ne sont pas considérées comme des transferts entre paliers, mais comme des réaménagements entre municipalités locales, compte tenu du maintien du système de quote-parts locales pour financer les dépenses supramunicipales.
3. Les montants de la réforme globale (phase 1) correspondent aux écarts par rapport au statu quo et non par rapport à l'étape de rééquilibrage.
4. On n'inclut ici que les modifications spécifiques par rapport à la phase 1.
5. Les montants font abstraction des subventions et tarifications qui seraient maintenues et ne tiennent compte que des montants à financer par des sources fiscales locales.
6. Le total des transferts de responsabilités exclut les montants actuellement pourvus par des tarifications, contributions, subventions ou taxes réservées qui seraient maintenues.
7. Le transfert de responsabilités au palier supramunicipal en matière de santé et de services sociaux entraînera la mise en place d'une péréquation compensatoire, pour un montant qui reste à déterminer. En ce qui a trait à l'éducation, les subventions actuelles incorporent déjà une mesure de péréquation.
8. On fait abstraction des mesures dont l'incidence est contingente à des phénomènes incontrôlables (ex. : correction des plafonds scolaires pour neutraliser l'effet du gel des rôles municipaux, compensations gouvernementales aux municipalités pour les exemptions accordées aux organismes jugés d'intérêt national par la Commission municipale).

Annexe 1

DISSIDENCE EXPRIMÉE PAR LA COMMISSAIRE LOUISE TREMBLAY À PROPOS DE CERTAINES RECOMMANDATIONS VISANT LES COMMISSIONS SCOLAIRES

Chapitre 5
DISSIDENCE SUR LE RÉÉQUILIBRAGE DANS LE SECTEUR SCOLAIRE

Depuis 1990-1991, le gouvernement a transféré aux commissions scolaires le financement de certaines activités de base, soit la direction des écoles et des centres, le fonctionnement des sièges sociaux et l'entretien des écoles. Ce transfert représente près d'un milliard de dollars. Le gouvernement pourrait les reprendre à sa charge dans la mesure où les commissions scolaires disposeraient d'une réelle marge de manœuvre. Il paraît cependant peu probable que l'État ait les disponibilités budgétaires suffisantes pour ce faire, même à moyen terme. Les contribuables québécois étant fortement imposés, je ne crois pas qu'ils accepteraient une augmentation de leur fardeau fiscal.

Par ailleurs, je ne comprends pas comment on peut envisager que le gouvernement finance une véritable marge de manœuvre en sus du financement de base de l'éducation. En effet, par définition, un gouvernement verse des paiements de transfert. Or, une marge de manœuvre ne peut pas être tributaire d'une subvention gouvernementale, elle doit être établie sur la base de décisions prises localement. Et les décideurs doivent en être tributaires à la population.

Le gouvernement s'était engagé lors de la réforme de 1980 à financer tous les besoins de base en éducation et à laisser aux commissions scolaires une marge de manœuvre locale. Cependant, cette marge de manœuvre s'est effritée en raison des compressions gouvernementales. Certes, les commissions scolaires utilisent de plus en plus la tarification. Mais, une marge de manœuvre ne peut reposer uniquement sur la tarification et la vente de services. L'autonomie d'un gouvernement local ne peut dépendre des seules ressources financières des parents des élèves. Selon l'utilisation qui en est faite, ce moyen peut d'ailleurs constituer une menace à l'accessibilité des services éducatifs de base.

Les commissions scolaires ont besoin d'une marge de manœuvre locale leur permettant des choix autonomes adaptés à la réalité de leur territoire. Comme elles sont des gouvernements scolaires locaux, élus au suffrage universel, elles ont un pouvoir de taxation. Les commissions scolaires demandent d'ailleurs un élargissement de l'impôt foncier. Imputables de leurs dépenses financées localement, elles veulent exercer leur pleine autonomie de gestion de toutes les ressources humaines, financières et matérielles, qui contribuent à la réussite de la mission éducative.

Pour toutes ces raisons, je suis convaincue que l'impôt foncier demeure le meilleur moyen pour financer une véritable marge de manœuvre pour les commissions scolaires.

Chapitre 7
DISSIDENCE CONCERNANT LE RATTACHEMENT DE L'ÉDUCATION PRIMAIRE ET SECONDAIRE AU PALIER SUPRAMUNICIPAL

La recommandation visant à rattacher les commissions scolaires au palier supramunicipal n'améliorera pas le fonctionnement actuel des services éducatifs offerts à la population.

En effet, on ne peut faire une nouvelle réforme aux structures de l'éducation après celles vécues au cours des dernières années : abolition des commissions scolaires régionales, transformation des commissions scolaires confessionnelles en commissions scolaires linguistiques, réduction importante du nombre de commissions scolaires, modification des rôles de l'école et du centre administratif, sans compter les réductions du personnel des commissions scolaires. Le monde de l'éducation a besoin de la latitude nécessaire pour agir efficacement à la réussite éducative des jeunes et des adultes, et non d'une réforme additionnelle de structures.

Les responsables des milieux de l'éducation se préoccupent de faire en sorte que les actions entreprises dans le cadre de la réforme actuelle se concrétisent. À cette fin, ils souhaitent obtenir les moyens nécessaires pour mettre de l'avant des solutions adéquates. Aucun intervenant n'est venu mentionner aux membres de la Commission nationale que des carences ou des problèmes majeurs en éducation nécessitaient de revoir l'organisation de ses structures. D'aucuns ont même souligné qu'ils ne souhaitaient pas se voir transférer des responsabilités liées à l'éducation, notamment le transport et les équipements scolaires.

La participation des citoyens et des citoyennes à la définition des orientations et des services dont sont responsables les commissions scolaires et leurs établissements est déjà bien structurée : les parents et les élèves eux-mêmes, les personnels, les représentants de la communauté, les représentants des groupes socio-économiques, voire même des représentants d'entreprises. Tous ces groupes contribuent à la mission éducative. De plus, le conseil des commissaires, composé d'élus au suffrage universel et de représentants de parents, assume l'administration publique de l'éducation dans un environnement démocratique. À cet effet, la structure proposée dans le rapport affaiblirait la qualité démocratique de la participation des citoyens et des citoyennes.

Comme nous l'avons entendu lors des audiences de la Commission, les besoins en éducation sont nombreux. Ainsi, la décentralisation des négociations et l'assouplissement des encadrements administratifs permettraient une organisation du travail correspondant mieux aux besoins du milieu. Pour répondre aux besoins locaux, les organismes scolaires devraient disposer d'une véritable marge de manœuvre financière.

Le défi des années 2000 est de veiller à se doter d'un système d'éducation adapté à la réalité actuelle et accessible à chacun et chacune, et non de brasser encore les structures. Les nouvelles responsabilités qui pourront être confiées aux organismes municipaux ne doivent pas se faire au détriment du système d'éducation. Il ne faudrait pas perdre de vue que l'élève se situe au cœur de ce système.

Louise Tremblay

Annexe 2

PARTICULIERS ET ORGANISMES AYANT DÉPOSÉ UN MÉMOIRE

Accès entrepreneur plus,25 septembre 1998

Alliance des manufacturiers et des exportateurs du Québec (AMEQ),7 octobre 1998

Association de l'aluminium du Canada,3 octobre 1998

Association des cadres scolaires du Québec

Association des centres hospitaliers et des centres d'accueil privés du Québec (ACHAP), 8 octobre 1998

Association des commissions scolaires de l'Abitibi-Témiscamingue et du Nord-du-Québec, 27 octobre 1998

Association des directeurs généraux des commissions scolaires anglophones du Québec, 8 octobre 1998

Association des directeurs généraux des commissions scolaires du Québec, 24 septembre 1998

Association des directeurs municipaux du Québec (ADMQ),8 octobre 1998

Association des évaluateurs municipaux du Québec, 7 octobre 1998

Association des industries forestières du Québec (AIFQ),25 septembre 1998

Association des propriétaires d'autobus du Québec (APAQ),23 octobre 1998

Association des urbanistes et des aménagistes municipaux du Québec

Association minière du Québec (AMQ)

Association provinciale des parcs de maisons mobiles (APPMM),7 octobre 1998

Association québécoise des commissions scolaires,24 septembre 1998

Bissonnette, Jacques

BOMA Québec (Association des propriétaires et administrateurs d'immeubles),3 octobre 1998

Brouillet, Richard

Centrale de l'enseignement du Québec (CEQ),8 octobre 1998

Chambre de commerce du Montréal métropolitain,2 octobre 1998

Chambre de commerce du Québec, 30 septembre 1998

Chambre de commerce et d'industrie du Québec métropolitain,23 septembre 1998

Coalition québécoise des arts de la scène,2 octobre 1998

Comité canadien de recherches sur la taxation,3 octobre 1998

1. Les dates indiquées sont celles auxquelles les organismes ont été reçus en audience par la Commission.

Comité des entreprises sur la fiscalité municipale,3 octobre 1998

Commission scolaire de la Beauce-Etchemin.,24 septembre 1998

Commission scolaire de La Jonquière,20 octobre 1998

Commission scolaire de la Région-de-Sherbrooke,7 octobre 1998

Commission scolaire de Montréal (CSDM), 1er octobre 1998

Commission scolaire des Chics-Chocs,20 octobre 1998

Commission scolaire des Draveurs,30 septembre 1998

Commission scolaire des Grandes-Seigneuries, 1er octobre 1998

Commission scolaire des Phares,20 octobre 1998

Commission scolaire Lester-B.-Pearson, 1er octobre 1998

Communauté urbaine de l'Outaouais,7 octobre 1998

Communauté urbaine de Montréal (CUM),30 septembre 1998

Communauté urbaine de Québec (CUQ),25 septembre 1998

Confédération des syndicats nationaux (CSN),7 octobre 1998

Conférence des maires de la banlieue de Montréal (CMBM),8 octobre 1998

Conférence des maires de la Rive-Nord, 1er octobre 1998

Conseil de la culture des régions de Québec et de Chaudière-Appalaches

Conseil des commissions scolaires de la région Saguenay-Lac-Saint-Jean,23 octobre 1998

Conseil des métiers d'art du Québec (CMAQ), 1er octobre 1998

Conseil du patronat du Québec (CPQ),2 octobre 1998

Conseil régional de concertation et développement de la région de Québec (CRCDQ), 24 septembre 1998

Conseil scolaire de l'île de Montréal,4 novembre 1998

Consensus

Corporation des propriétaires immobiliers du Québec (CORPIQ),23 septembre 1998

Corporation Sports-Québec, 1er octobre 1998

Dionne, Yvon

Entreprises Basil Vasiliou,3 octobre 1998

Équipe Montréal,3 octobre 1998

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI),7 octobre 1998

Fédération des associations de l'enseignement privé (FAEP),30 septembre 1998

Fédération des comités de parents de la province de Québec (FCPPQ),24 septembre 1998

Fédération des commissions scolaires du Québec, 24 septembre 1998

Fédération des locataires d'habitations à loyer modique du Québec (FLHLMQ),7 octobre 1998

Fédération des producteurs de bois du Québec (FPBQ),3 octobre 1998

Fondation de l'entrepreneurship, 7 octobre 1998

Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets (FCQGED), 30 septembre 1998

Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU),7 octobre 1998
Gestion SYMMAF, 7 octobre 1998
Gilbert, Claude
Groupe de villes-centres du Québec, 23 septembre 1998
Institut de développement urbain du Québec (IDU Québec),8 octobre 1998
International Council of Shopping Centers (ICSC),8 octobre 1998
Jeune Chambre de commerce de Montréal (JCCM),30 septembre 1998
Legros, Alain
Letartre, Pierre A., Université Laval,24 septembre 1998
MRC d'Abitibi,27 octobre 1998
MRC d'Asbestos,25 septembre 1998
MRC de Beauharnois-Salaberry, 30 septembre 1998
MRC de Bonaventure,20 octobre 1998
MRC de Rouyn-Noranda,27 octobre 1998
MRC de Témiscamingue,27 octobre 1998
MRC de Vaudreuil-Soulanges,8 octobre 1998
MRC du Granit
MRC du Haut Saint-Laurent
Miniatures historiques du Québec, 24 septembre 1998
Municipalité de la paroisse de Saint-Joseph-de-Lanoraie,30 septembre 1998
Municipalité de Labelle
Municipalité de Melocheville,30 septembre 1998
Municipalité de Saint-Cuthbert,30 septembre 1998
Municipalité de Saint-Fidèle,23 septembre 1998
Municipalité de Saint-Simon
Municipalité du Canton Eaton,30 septembre 1998
Noranda
Nouveau Montréal,8 octobre 1998
Ordre des administrateurs agréés du Québec, 2 octobre 1998
Ordre des évaluateurs agréés du Québec (OEAQ),8 octobre 1998
Pilette, Danielle, Université du Québec à Montréal, 1er octobre 1998
Poulin, Hubert
Prémont, Marie-Claude, Université McGill, 1er octobre 1998
Proteau, Rolland
Regroupement des artistes en arts visuels du Québec (RAAV), 1er octobre 1998
Regroupement des comités logement et associations de locataires du Québec (RCLALQ), 7 octobre 1998
Regroupement des commissions scolaires de la Montérégie (RCSM), 1er octobre 1998

Regroupement des organismes propriétaires de milieux naturels protégés du Québec (RMN), 24 septembre 1998

Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement (RNCREQ)

Six grandes villes-centres (les),23 septembre 1998

Société canadienne du cancer - Division du Québec,1er octobre 1998

Solidarité rurale Abitibi-Témiscamingue,27 octobre 1998

Table des Préfets des MRC de la Côte-NordM,20 octobre 1998

Thibault, Jacques C.

Trudel, Michel

Union des municipalités du Québec (UMQ),2 octobre 1998

Union des municipalités régionales de comté et des municipalités locales du Québec (UMRCQ), 4 novembre 1998

Union des producteurs agricoles du Québec (UPA),2 octobre 1998

Union québécoise pour la conservation de la nature (UQCN)

Venne, Louis jr

Ville de Beaupré,23 septembre 1998

Ville de Bécancour, 8 octobre 1998

Ville de Gatineau,30 septembre 1998

Ville de Jonquière,23 octobre 1998

Ville de La Baie,23 octobre 1998

Ville de Laval, 1er octobre 1998

Ville de Lévis

Ville de Montréal,30 septembre 1998

Ville de Nicolet,8 octobre 1998

Ville de Rimouski,20 octobre 1998

Ville de Roberval,23 octobre 1998

Ville de Rouyn-Noranda,27 octobre 1998

Vivre en ville,23 octobre 1998

Annexe 3

BIBLIOGRAPHIE

AMMONS, David N., *Municipal Benchmarks : Assessing Local Performance and Establishing Community Standards*, Thousand Oaks :SAGE Publications,1996,323 p.

BARLETT, Donald B., James B. STEELE et collaborateurs, « Special Report : Corporate Welfare », *Time*, 9 novembre 1998, p. 31-47.

BÉLANGER, Gérard, *L'économique du secteur public*, Chicoutimi :Gaëtan Morin,1981,321 p.

BIRD, Richard M. et Thomas TSIOPOULOS, « User Charges for Public Services : Potentials and Problems », *Revue fiscale canadienne*, vol.45, no 1 (1997), p. 25-86.

BOILY, Chantale, *Le développement d'un outil de gestion pour les municipalités : les indicateurs de performance*, Québec :École nationale d'administration publique,1998.(Rapport de stage).

BOYNE, G., « Population Size and Economies of Scale in Local Government », *Policy and Politics*, 23, no 3, 1995.

BROWNING, Edgar K. et Jacquelene M. BROWNING, *Public Finance and the Price System*, New-York : Macmillan Publishing, 1979,464 p.

COLLIN, Jean-Pierre, *Le développement résidentiel suburbain et l'exploitation de la ville centrale*, Montréal :INRS-Urbanisation,1981,141 p.

COLLIN, Jean-Pierre, *Les effets de débordement à Montréal. L'impact budgétaire du navettage pour la ville centrale : considérations théoriques et pratiques*, Montréal : Ville de Montréal,1992,34 p.

COLLIN, Jean-Pierre et Marcel GAUDREAU (avec la collaboration de Stéphane Pineault), *La forme urbaine et les relations intramétropolitaines dans l'agglomération montréalaise : synthèse des analyses et des recherches récentes*, Montréal :INRS-Urbanisation,1996,71 p.

COLLIN, Jean-Pierre, Marcel GAUDREAU et Stéphane PINEAULT, *La gestion métropolitaine au Canada et aux États-Unis : typologie des modèles et quelques études de cas*, Montréal :INRS-Urbanisation,1996,68 p.

COMITÉ CONJOINT QUÉBEC-MUNICIPALITÉS, *La revalorisation du pouvoir municipal :réforme fiscale. Rapport du Comité conjoint Québec-municipalités*, Québec : Le Comité,1978,96 p.

COMITÉ TRIPARTITE MAM-OÉAQ-AÉMQ, *Évaluation foncière et fiscalité municipale*, Québec (?) : Le Comité,1997, 231 p. (« Programme de formation professionnelle en évaluation foncière »).

CONFÉRENCE QUÉBEC-MUNICIPALITÉS, *La revalorisation du pouvoir municipal : rapport*, Québec : Ministère du Conseil exécutif, Secrétariat des conférences socio-économiques,1978,201 p.

CONFÉRENCE QUÉBEC-MUNICIPALITÉS, *La revalorisation du pouvoir municipal :réforme fiscale et démocratie municipale*, Québec : La Conférence,1978, pagination multiple.

CONSEIL DE L'EUROPE, *Les finances locales en Europe*, Strasbourg :Éditions du Conseil de l'Europe,1997,92 p. (« Communes et régions d'Europe » ;61).

DAY, Kathleen M., *et al.*, Allan M. MASLOVE (éd.), *Issues in the Taxation of Individuals*, Toronto : University of Toronto Press (en collaboration avec la Commission de l'équité fiscale de l'Ontario),1994,260 p.

DELOITTE & TOUCHE (GROUPE-CONSEIL S.E.N.C.) et BRAXTON ASSOCIES, *Impacts des navetteurs sur les finances municipales : rapport final*, Montréal : Deloitte & Touche,1998,72 p.

DERKSEN, W.,« Municipal Amalgamation and the Doubtful Relation Between Size and Performance », *Local Government Studies*, vol.14, no 6,1988.

DOWNING, Paul B.,« The Revenue Potential of User Charges in Municipal Finance », *Public Finance Quarterly*, vol.20, no 4 (Octobre 1992), p. 512-527.

DURNING, Alan Thein, *This Place on Earth : Home and the Practice of Permanence*, Seattle : Sasquatch Books, 1996,326 p.

ÉTATS-UNIS, UNITED STATES CENSUS BUREAU, *Annual Survey of Governments, Government Finances*, Washington : Government Printing Office, annuel.

FLAHERTY, J. et K.M. LUSHT, *Site Value Taxation, Land Values, and Development Patterns*, Pennsylvania State University, octobre 1996.(« College of Business Administration Papers »).

FORGEY, F.A.,« Tax Increment Financing : Equity, Effectiveness, and Efficiency », *Municipal Yearbook International*, International City Managers Association,1994.

FOSTER, Kathryn Ann, *The Political Economy of Special Purpose Government*, Washington, D.C. : Georgetown University Press,1997,269 p.

GEORGE, Henry, *Progress and Poverty*, New-York : Robert Schalkenbach Foundation,1992 (1ère édition :1879), 616 p.

GREENWOOD, Julian K. et Jennifer A. WHYBROW, « Property Tax Treatment of Agricultural and Forest Land in Canada : Implications for Land Use Policy »,dans *International Conference on Property Taxation and Its Interaction with Land Policy : Resource Manual (Vol.1)*, Cambridge : Lincoln Institute of Land Policy, p. 210-264.

INSTITUT DE RECHERCHE ET D'INFORMATION SUR LA RÉMUNÉRATION, *IRIR Info*, mars 1998.

INSTITUT DE RECHERCHE ET D'INFORMATION SUR LA RÉMUNÉRATION, *Rapport sur les constatations de l'I.R.I.R.*, Montréal : L'Institut, annuel.

JACOBS, Jane, *Cities and the Wealth of Nations*, New-York : Random House,1984,257 p.

KITCHEN, Harry, *Efficient Delivery of Local Government Services*, Kingston : Queen's University, School of Policy Studies,1993,55 p. (« Government and Competitiveness Discussion Paper » ; 93-15)

KITCHEN, Harry, « Pricing of Local Government Services », dans Paul Hobson et France St-Hilaire (éds.), *Urban Governance and Finance : A Question of Who Does What*, Montréal : Institut de recherche en politiques publiques,1997, p.135-168.

KITCHEN, Harry, *Property Taxation in Canada*, Toronto : Association canadienne d'études fiscales,1992,152 p. (Canadian Tax Paper ;92).

KUNSTLER, J.H., *Home From Nowhere : Remaking Our Everyday World for the Twenty-first Century*, New-York : Simon & Schuster, 1996.

LADD, Helen F. *et al.*, *Local Government Tax and Land Use Policies in the United States : Understanding the Links*, Cheltenham : Edward Elgar, 1998,264 p.

LAPLANTE, Benoit et Jean LAMBERT, « Tarification à l'unité des déchets municipaux : expériences et discussion », *Analyse de politiques*, vol. XX, no 2 (Juin 1994), p. 165-176.

MALLETTEMAJOR MARTIN et ROCHE LTÉE pour le COMITÉ DESVILLES PÉRIPHÉRIQUES (C.U.Q.), *Mémoire à la Commission d'étude sur la ville de Québec : rapport technique*, Québec : Le Comité,1986, pagination multiple.

MARCHAND, Claude et Janine CHARLAND, *La frange périurbaine : revue des modes et des coûts de développement*, Toronto : Presses du CIRUR, 1992,60 p.

MCNEILL, Roger et Donald TATE, *Lignes directrices sur la tarification de l'eau*, Ottawa : Environnement Canada, 1991,71 p. (« Collection des sciences sociales » ;25).

NOUVEAU-BRUNSWICK. MINISTÈRE DES MUNICIPALITÉS, DE LA CULTURE ET DE L'HABITATION, *Renforcement des adminis - trations municipales dans les centres urbains du Nouveau-Brunswick*, Saint-Jean,N-B. : Le Ministère,1992.

NUNN, Samuel et Mark S. ROSENTRAUB, « Metropolitan Fiscal Equalization : Distilling Lessons From Four U.S. Programs », *State and Local Government Review*, vol.28, no 2 (Printemps 1996), p. 90-102.

OATES, Wallace E. et Robert M. SCHWAB, « The Impact of Urban Land Taxation : The Pittsburgh Experience », *National Tax Journal*, vol.50,mars 1997, p. 1-21.

ONTARIO. COMITÉ CONSULTATIF SUR LES RELATIONS PROVINCIALES-MUNICIPALES EN MATIÈRE DE FINANCEMENT, *Rapport*, Toronto : Le Comité,1991,145 p.

ONTARIO. COMMISSION DE L'ÉQUITÉ FISCALE, *Une fiscalité équitable dans un monde en perpétuel changement : rapport de la Commission de l'équité fiscale de l'Ontario*, Toronto : La Commission,1993,1 076 p.

ONTARIO. QUI FAIT QUOI, *Ministère des Affaires municipales et du Logement : Qui fait quoi*, Toronto : Le Ministère, [http ://www.mmah.gov.on.ca/business/whowhatf.htm].

PACK ROTHENBERG, Janet,« Poverty and Urban Public Expenditures », *Urban Studies*, vol.35, no 11 (1998), p.1995-2019.

PALDA, Filip, *Home on the Urban Range*, Vancouver : Fraser Institute,1998,188 p.

PERSKY, Joseph, Elliot SCLAR et Wim WIEWEL, (avec la collaboration de Walter Hook), *Does America Need Cities ? An Urban Investment Strategy for National Prosperity*, Washington, D.C. : Economic Policy Institute,1991,55 p.

QUÉBEC. COMITÉ D'ÉTUDE DE LA COMMUNAUTÉURBAINE DE MONTRÉAL, *Rapport du comité d'étude de la Communauté urbaine de Montréal (Tome 1)*, Québec : Ministère des Affaires municipales,1973,98 p.

QUÉBEC. COMITÉ D'ÉTUDE DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE MONTRÉAL, *Sommaire des rapports des sous-comités (Tome 2)*, Québec : Ministère des Affaires municipales,1973,124 p.

QUÉBEC. COMITÉ INTERMINISTÉRIEL SUR LE RÉTABLISSEMENT DU DROIT AU LOCK-OUT POUR LES MUNICIPALITÉS ASSUJETTIES AU MAINTIEN DES SERVICESESSENTIELS, *Comité interministériel sur le rétablissement du droit au lock-out pour les municipalités assujetties au maintien des services essentiels : rapport*, Québec : Le Comité,1995,25 p.

QUÉBEC. COMMISSION D'ÉTUDE SUR LA VILLE DE QUÉBEC, *Rapport*, Québec : La Commission,1986,144 p.

QUÉBEC. COMMISSION SUR LA FISCALITÉ ET LE FINANCEMENT DES SERVICES PUBLICS, *Ensemble pour un Québec respon - sable : rapport de la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics*, Québec : La Commission, 1996,164 p.

QUÉBEC. GROUPE DE TRAVAIL SUR L'APPLICATION DES ARTICLES 45 ET 46 DU CODE DU TRAVAIL, *Rapport*, Québec : Le Groupe de travail,1997,199 p.

QUÉBEC. GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ARBITRAGE DE DIFFÉREND CHEZ LES POLICIERS ET POMPIERS MUNICIPAUX, *Groupe de travail sur l'arbitrage de différend chez les policiers et pompiers municipaux : rapport*, Québec : Le Groupe de travail,1995,63 p.

QUÉBEC. GROUPE DE TRAVAIL SUR L'URBANISATION, *L'urbanisation au Québec : rapport du Groupe de travail sur l'urbanisation*, Québec :Éditeur officiel du Québec, 1976,374 p.

QUÉBEC. GROUPE DE TRAVAIL SUR LES IMMEUBLES A VOCATION UNIQUE ET LES RÔLES TRIENNAUX D'ÉVALUATION FONCIÈRE, *Rapport présenté au ministre des Affaires municipales*. Québec : Le Groupe de travail,1997,28 p.

QUÉBEC. GROUPE DE TRAVAIL SUR MONTRÉAL ET SA RÉGION, *Montréal une ville-région : efficace, prospère et vibrante, à vocation internationale, au service des citoyens*, Montréal : Le Groupe de travail,1993,147 p.

QUÉBEC. MINISTÉRE DE L'ÉDUCATION, *Indicateurs de gestion : coûts unitaires des commissions scolaires*, Québec : Le Ministère, annuel.

QUÉBEC. MINISTERE DE L'ÉDUCATION, *Indicateurs de l'éducation*. Québec : Le Ministère, annuel.

QUÉBEC. MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *Statistiques de l'éducation : enseignement primaire,secondaire, collégial et universitaire*, Québec : Le Ministère, annuel.

QUÉBEC. MINISTÈRE DESAFFAIRES MUNICIPALES, *Évaluation foncière des municipalités du Québec*, Sainte-Foy : Publications du Québec, annuel.

QUÉBEC. MINISTÈRE DESAFFAIRES MUNICIPALES, *Finances des organismes municipaux*, Sainte-Foy : Publications du Québec, annuel.

QUÉBEC. MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, *Interventions municipales à caractère supralocal*, Québec : Le Ministère,1998,102 p.

QUÉBEC. MINISTÈRE DESAFFAIRES MUNICIPALES, *Manuel d'évaluation foncière du Québec*, Québec : Le Ministère, mise à jour.

QUÉBEC. MINISTÈRE DESAFFAIRESMUNICIPALES, *Manuel de normalisation de la comptabilité municipale au Québec*, Sainte-Foy : Publications du Québec, mise à jour.

QUÉBEC. MINISTÈRE DESAFFAIRES MUNICIPALES, *Le milieu municipal québécois :ses lois,ses structures, son fonctionnement*, Québec : Le Ministère,1997,137 p.

QUÉBEC. MINISTÈRE DESAFFAIRES MUNICIPALES, *Prévisions budgétaires des organismes municipaux*, Sainte-Foy : Publications du Québec, annuel.

QUÉBEC. MINISTÈRE DESAFFAIRES MUNICIPALES, *La tarification des services municipaux : document d'information générale*, Québec : Le Ministère,1992,38 p.

QUÉBEC. MINISTÈRE DES FINANCES, *Document de consultation sur la réduction de l'impôt des particuliers*, Québec : Le Ministère,1999,[http ://www.gouv.qc.ca/minorg/indexf.htm].

QUÉBEC. MINISTÈRE DES FINANCES, *Le secteur local au Québec : organisation et fiscalité*, Sainte-Foy : Publications du Québec, 84 p. (« Fiscalité et financement des services publics : oser choisir ensemble » ;8)

QUÉBEC. MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF, *Décentralisation : un choix de société*, Québec : Le Ministère,1995,99 p.

QUÉBEC. SECRÉTARIAT AU DÉVELOPPEMENT DES RÉGIONS, *Politique de soutien au développement local et régional*, Sainte-Foy : Publications du Québec, 1997,49 p.

RABY, Alain,« L'évaluation foncière :un outil fiscal à remplacer ? », *Le Faisceau*, Automne 1994, p. 3-7.

RONDEAU, Marc, *Les six grandes villes-centres partenaires du développement du Québec : Chicoutimi, Hull, Montréal, Québec, Sherbrooke, Trois-Rivières ;mémoire au Premier Ministre du Québec Lucien Bouchard*, Ville de Québec : Service des communications et des relations extérieures,1997,18 p.

SANCTON, Andrew, *Governing Canada's City-regions : Adapting Form To Function*, Montréal : Institut de recherche en politiques publiques,1995,103 p.

SASKATCHEWAN, SASKATCHEWAN LOCAL GOVERNMENT FINANCE COMMISSION, *Final Report of the Local Government Finance Commission*, Régina : The Commission,1986,440 p.

SAVITCH, Hank V.,« Straw Men, Red Herrings... and Suburban Dependency », *Urban Affairs Review*, vol.31, no 2 (Novembre 1995), p. 175-179.

SAVITCH, Hank V., David COLLINS, Daniel SANDERS et John P. MARKHAM, « Ties That Bind : Central Cities, Suburbs, and the New Metropolitan Region », *Economic Development Quarterly*, vol.7, no 4 (Novembre 1993), p. 341-357.

SCHWARTZ, Alex,« Subservient Suburbia. The Reliance of Large Suburban Companies on Central City Firms for Financial and Professional Services », *Journal of the American Planning Association*, vol.59, no 3 (Été 1993).

SLACK, Enid, *Analyse des redevances d'exploitation prélevées par les municipalités canadiennes*, Toronto : Presses du CIRUR, 1994,53 p.

SLACK, Enid, *Les répercussions de l'utilisation de divers outils de financement sur l'aménagement urbain : docu - ment de réflexion*, Toronto : Presses du CIRUR, 1993,54 p.

SWARTZ, Thomas R. et Frank J. BONELLO (éds.), *Urban Finance Under Siege*, Armonk,N.Y. : M.E. Sharpe,1993, 192 p.

TABLE RONDE SUR LESVILLES-CENTRES, *Problématique des villes-centres au Québec : rapport de la table ronde*, Québec : Ministère des Affaires municipales,1994,90 p.

UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC, *Document de réflexion sur la fiscalité municipale*, Montréal : L'Union,1998, 37 p.

UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC. COMMISSION D'ETUDE SUR LES MUNICIPALITÉS, *Rapport de la Commission d'étude sur les municipalités*, Montréal : L'Union,1986,292 p.

UNION DES MUNICIPALITÉS RÉGIONALES DE COMTÉ ET DES MUNICIPALITÉS LOCALES DU QUÉBEC. COMITÉ DE TRAVAIL SUR LES POUVOIRS DES MUNICIPALITÉS ET DESMRC, *Rapport du comité de travail sur les pouvoirs des municipalités et des MRC*, Sainte-Foy (?) : L'Union,1986,103 p.

VILLE DE MONTRÉAL. BUREAU DU VÉRIFICATEUR, *Rapport du vérificateur de la Ville au conseil municipal*, Montréal : Ville de Montréal, annuel.

VILLE DE MONTRÉAL. SERVICE DES FINANCES ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE, *Budget : prévisions budgétaires*, Montréal : Ville de Montréal, annuel.

VILLE DE MONTRÉAL. SERVICE DES FINANCES ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE, *CIEB : Cahier d'information économique et budgétaire*, Montréal : Ville de Montréal, annuel.

VILLE DE MONTRÉAL. SERVICE DES FINANCES ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE, *Rapport financier annuel*, Montréal : Ville de Montréal, annuel.

VILLE DE QUÉBEC, *Développer ensemble la capitale : Mémoire à la Commission d'étude sur la Ville de Québec*, Québec : Ville de Québec, 1986,7 vol.

VOITH, Richard, « City and Suburban Growth : Substitutes or Complements? », *Business Review*, septembre-octobre 1992.

VOITH, Richard, *Does City Income Growth Increase Suburban Income Growth, House Value Appreciation, and Population Growth ?*, Philadelphie : Federal Reserve Bank of Philadelphia,1993, (« Working Paper » ; 93-27).

VOJNOVIC, Igor, *Le regroupement municipal dans les années 1990 : analyse de cinq municipalités canadiennes*, Toronto : Presses du CIRUR, 1997,155 p.

Annexe 4

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AMT :	Agence métropolitaine de transport
AR :	Agglomération de recensement
ATR :	Association touristique régionale
CDM :	Commission de développement de la métropole
CDTI :	Centre de développement des technologies de l'information
CHSLD :	Centre d'hébergement et de soins de longue durée
CIT :	Corporations intermunicipales de transport
CLD :	Centre local de développement
CLSC :	Centre local de services communautaires
CNE :	Centre de la nouvelle économie
CRC :	Conseil régional de la culture
CRCD :	Conseil régional de concertation et de développement
CRD :	Conseil régional de développement
CRE :	Conseil régional de l'environnement
CRM :	Centre des ressources municipales en relations de travail et en ressources humaines
CSIM :	Conseil scolaire de l'île de Montréal
CSN :	Confédération des syndicats nationaux
CU :	Communauté urbaine
CUM :	Communauté urbaine de Montréal
CUO :	Communauté urbaine de l'Outaouais
CUQ :	Communauté urbaine de Québec
CUS :	Corporation Urgence Santé
ETC :	Équivalent temps complet
FCSQ :	Fédération des commissions scolaires du Québec
FTQ :	Fédération des travailleurs du Québec
GVRD :	Greater Vancouver Regional District
HLM :	Habitation à loyer modique
IDU :	Institut de développement urbain

IM :	Instances métropolitaines
IPC :	Indice des prix à la consommation
IPIQ :	Institut de protection contre les incendies
IRIR :	Institut de recherche et d'information sur la rémunération
LFM :	Loi sur la fiscalité municipale
MAMM :	Ministère des Affaires municipales et de la Métropole
MAPAQ :	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation
MCC :	Ministère de la Culture et des Communications
ME :	Ministère de l'Environnement
MFABC :	Municipal Finance Authority of British Columbia
MRC :	Municipalité régionale de comté
MRN :	Ministère des Ressources naturelles
MRQ :	Ministère du Revenu du Québec
MSSS :	Ministère de la Santé et des Services sociaux
MTQ :	Ministère des Transports
OBNL :	Organisme à but non lucratif
OIS :	Organisme intermunicipal de services
OMH :	Office municipal d'habitation
OMIT :	Organismes municipaux et intermunicipaux de transport
OMRE :	Organisme municipal responsable de l'évaluation
OPT :	Organisme public de transport en commun
PADEM :	Programme d'assainissement des eaux municipales
PAEQ :	Programme d'assainissement des eaux du Québec
PAMS :	Planning and Management System
PIB :	Produit intérieur brut
RIF :	Remboursement d'impôt foncier
RTA :	Regional Transportation Authority
RMR :	Région métropolitaine de recensement
RRSSS :	Régie régionale de la santé et des services sociaux
SADC :	Société d'aide au développement des collectivités
SDI :	Société de développement industriel
SEA :	Service Efforts and Accomplishment Reporting
SECUM :	Service d'évaluation de la CUM
SEPAQ :	Société des établissements de plein air du Québec
SHQ :	Société d'habitation du Québec
SIDAC :	Société d'initiative et de développement des activités commerciales
SIQ :	Société immobilière du Québec

SPCUM : Service de police de la Communauté urbaine de Montréal
SQ : Sûreté du Québec
STCUM : Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal
STL : Société de transport de Laval
STRSM : Société de transport de la Rive-Sud de Montréal
TAQ : Tribunal administratif du Québec
TBS : Tax Base Sharing
TGE : Taxe sur les télécommunications, le gaz et l'électricité
TGT : Taux global de taxation
TGTU : Taux global de taxation uniformisé
TGTUNR : Taux global de taxation uniformisé des immeubles non résidentiels
TGTUR : Taux global de taxation uniformisé des immeubles résidentiels
TIF : Tax Increment Financing
TNO : Territoire non organisé
TPS : Taxe sur les produits et services
TVQ : Taxe de vente du Québec
UMBM : Union des municipalités de la banlieue de Montréal
UMQ : Union des municipalités du Québec
UMRCQ : Union des municipalités régionales de comté et des municipalités locales du Québec
UPA : Union des producteurs agricoles
UQAM : Université du Québec à Montréal
URL : Unité régionale de loisirs et de sports

Annexe 5

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 3-A : Évolution des revenus municipaux consolidés et taux de croissance annuels de 1982 à 1997

Tableau 3-B : Évolution des dépenses municipales consolidées et taux de croissance annuels de 1982 à 1997

Tableau 3-C : Comparaison entre l'évolution des dépenses municipales de services et d'administration et celle des dépenses gouvernementales de programmes entre 1982 et 1997

Tableau 3-D : Comparaison du niveau de dépenses, de la capacité fiscale et de l'effort fiscal des 21 villes les plus populeuses, 1996

Tableau 3-E : Évolution des revenus et des dépenses des commissions scolaires de 1982-1983 à 1997-1998 (années scolaires)

Tableau 4-A : « Manque à gagner » des municipalités causé par les exemptions de taxes des gouvernements, prévisions pour 1998

Tableau 4-B : Répartition entre les municipalités, selon la taille de leur population, des compensations gouvernementales tenant lieu de taxes versées sur la base de la superficie des bâtiments, incluant les sommes additionnelles provenant d'un doublement des compensations à l'égard des écoles primaires et secondaires

Tableau 4-C : Utilisation des recettes de la TGE, 1998

Tableau 4-D : Transferts intermunicipaux par classe de population, résultant de la modification proposée à la formule de répartition des recettes nettes de la TGE et de la fin de l'aide directe aux villes centrales de RMR prise à même ces recettes

Tableau 4-E : Éléments servant au calcul du facteur de déficience dans le programme de péréquation municipale

Tableau 4-F : Éléments arbitraires entrant dans la répartition de la péréquation municipale

Tableau 4-G : Gains et pertes des municipalités, par taille de population, découlant des modifications proposées à la formule de péréquation

Tableau 5-A : Régions métropolitaines et agglomérations urbaines de plus de 10 000 habitants : population en 1996 et nombre de municipalités au 1er janvier 1999

Tableau 5-B : Correspondance entre les objectifs et les axes d'une réforme locale

Tableau 6-A : Transferts de responsabilités recommandés et incidences financières (Étape du rééquilibrage)

Tableau 6-B : Incidence des transferts de responsabilités par groupe de municipalités, selon la taille de leur population (Étape du rééquilibrage)

Tableau 6-C : Incidences financières de l'étape du rééquilibrage (mesures résultant en un réaménagement entre le gouvernement et les municipalités)

Tableau 6-D : Incidence intermunicipale des mesures de l'étape du rééquilibrage par taille de population

Tableau 6-E : Incidence des mesures de l'étape du rééquilibrage sur la Ville de Montréal

Tableau 7-A : Réaménagement possible de responsabilités en matière de services publics locaux

Tableau 7-B : Transferts de responsabilités recommandés dans le cadre d'une réforme globale et incidences financières

Tableau 7-C : Incidences financières d'une réforme globale

Annexe 6

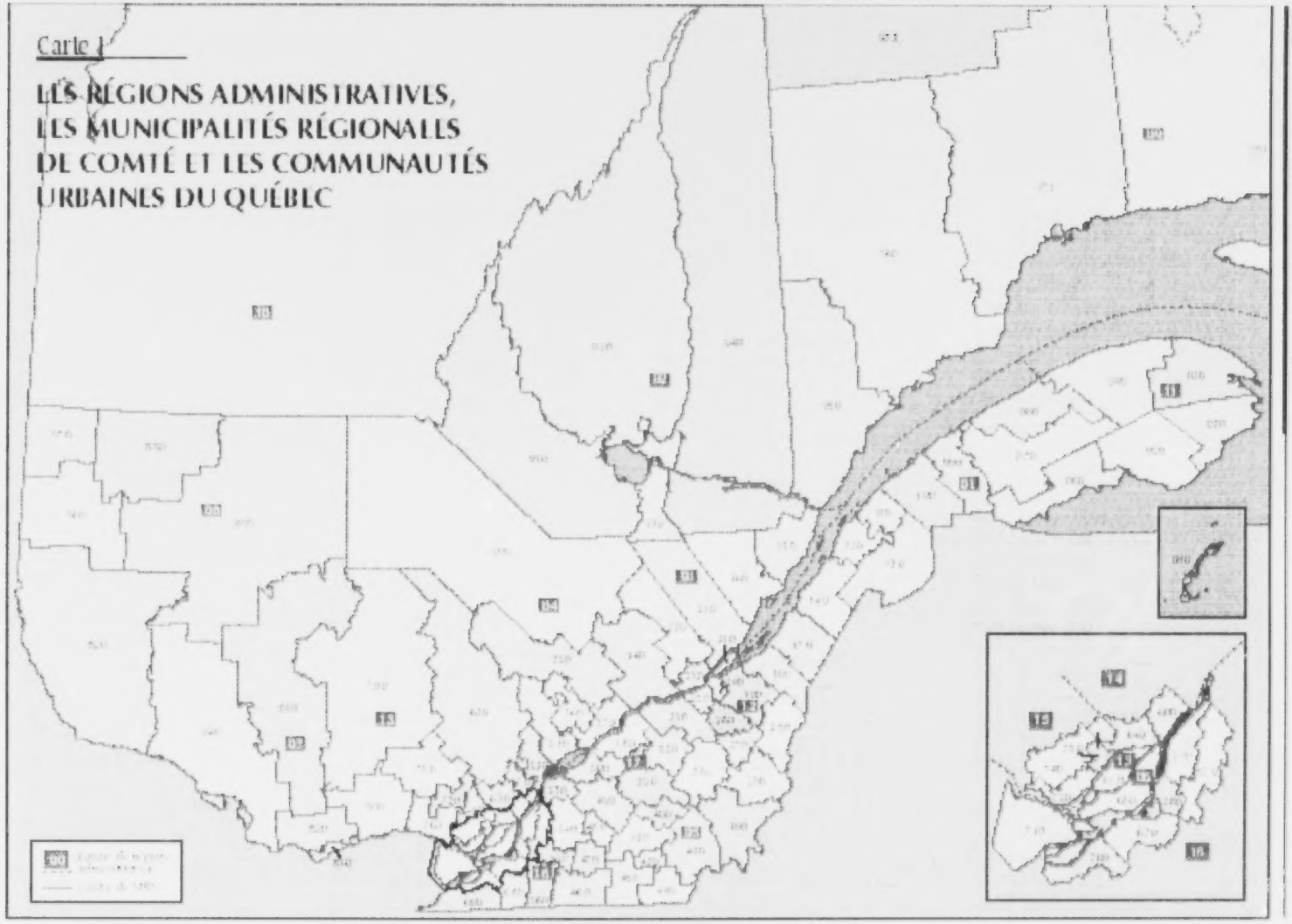
LISTE DES CARTES

Carte 1 : Les régions administratives, les municipalités régionales de comté et les communautés urbaines
Carte 2 : La RMR de Chicoutimi
Carte 3 : La RMR de Hull
Carte 4 : La RMR de Sherbrooke
Carte 5 : La RMR de Trois-Rivières
Carte 6 : La RMR de Québec
Carte 7 : Hypothèse de regroupement des municipalités pour la RMR de Québec
Carte 8 : La RMR de Montréal
Carte 9 : Hypothèse de regroupement des municipalités pour la RMR de Montréal
Carte 10 : Hypothèse de regroupement sur le territoire de la Communauté urbaine de Montréal (Variante : trois municipalités)
Carte 11 : Hypothèse de regroupement sur le territoire de la Communauté urbaine de Montréal (Variante : cinq municipalités)

SECTION DES CARTES

Carte 1

LES RÉGIONS ADMINISTRATIVES, LES MUNICIPALITÉS RÉGIONALES DE COMTÉ ET LES COMMUNAUTÉS URBAINES DU QUÉBEC



Carte 1

LES RÉGIONS ADMINISTRATIVES LES MUNICIPALITÉS RÉGIONALES DE COMTÉ ET LES COMMUNAUTÉS URBAINES DU QUÉBEC

Gouvernement du Québec
Ministère des Affaires municipales
et de la Métropole
Réalisée par le Centre de géomatique
municipale et de la métropole
1999

Bas-Saint-Laurent (01)
070 La Matapédia
080 Matane
090 La Mitis
100 Rimouski-Neigette
110 Les Basques
120 Rivière-du-Loup
130 Témiscouata
140 Kamouraska

Saguenay–Lac-Saint-Jean (02)
910 Le Domaine-du-Roy
920 Maria-Chapdelaine
930 Lac-Saint-Jean-Est
940 Le Fjord-du-Saguenay

Québec (03)
150 Charlevoix-Est
160 Charlevoix
200 L'Île-d'Orléans
210 La Côte-de-Beaupré
220 La Jacques-Cartier
230 Communauté urbaine de Québec
340 Portneuf

Mauricie (04)
350 Mékinac
360 Le Centre-de-la-Mauricie
370 Francheville
510 Maskinongé
900 Le Haut-Saint-Maurice

Estrie (05)
300 Le Granit
400 Asbestos
410 Le Haut-Saint-François
420 Le Val-Saint-François
430 Sherbrooke
440 Coaticook
450 Memphrémagog

Montréal (06)
660 Communauté urbaine de Montréal

Outaouais (07)
800 Papineau
810 Communauté urbaine de l'Outaouais
820 Les Collines-de-l'Outaouais
830 La Vallée-de-la-Gatineau
840 Pontiac

Abitibi-Témiscamingue (08)
850 Témiscamingue
860 Rouyn-Noranda
870 Abitibi-Ouest
880 Abitibi
890 Vallée-de-l'Or

Côte-Nord (09)
950 La Haute-Côte-Nord
960 Manicouagan
971 Sept-Rivières
972 Caniapiscau
981 Minganie

Nord du Québec (10)

Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine (11)
010 Les Îles-de-la-Madeleine
020 Pabok
030 La Côte-de-Gaspé
040 Denis-Riverin
050 Bonaventure
060 Avignon

Chaudière-Appalaches (12)
170 L'Islet
180 Montmagny
190 Bellechasse
240 Desjardins
250 Les Chutes-de-la-Chaudière
260 La Nouvelle-Beauce
270 Robert-Cliche
280 Les Etchemins
290 Beauce-Sartigan
310 L'Amiante
330 Lotbinière

Laval (13)
650 Laval

Lanaudière (14)
520 D'Autray
600 L'Assomption
610 Joliette
620 Matawinie
630 Montcalm
640 Les Moulins

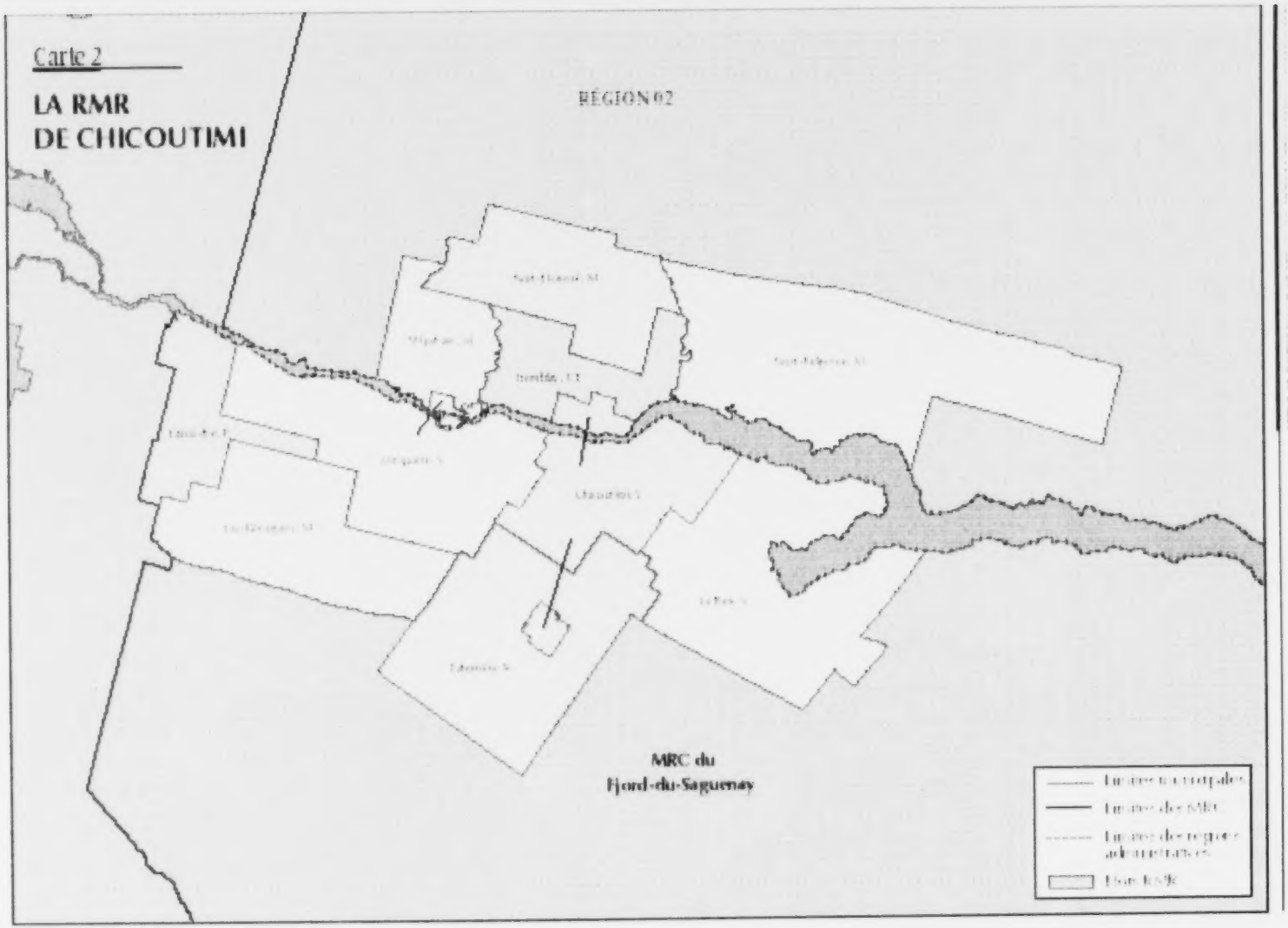
Laurentides (15)
720 Deux-Montagnes
730 Thérèse-De Blainville
740 Mirabel
750 La Rivière-du-Nord
760 Argenteuil
770 Les Pays-d'en-Haut
780 Les Laurentides
790 Antoine-Labelle

Montérégie (16)
460 Brome-Missisquoi
470 La Haute-Yamaska
480 Acton
530 Le Bas-Richelieu
540 Les Maskoutains
550 Rouville
560 Le Haut-Richelieu
570 La Vallée-du-Richelieu
580 Champlain
590 Lajemmerais
670 Roussillon
680 Les Jardins-de-Napierville
690 Le Haut-Saint-Laurent
700 Beauharnois-Salaberry
710 Vaudreuil-Soulanges

Le Centre-du-Québec (17)
320 L'Érable
380 Bécancour
390 Arthabaska
490 Drummond
500 Nicolet-Yamaska

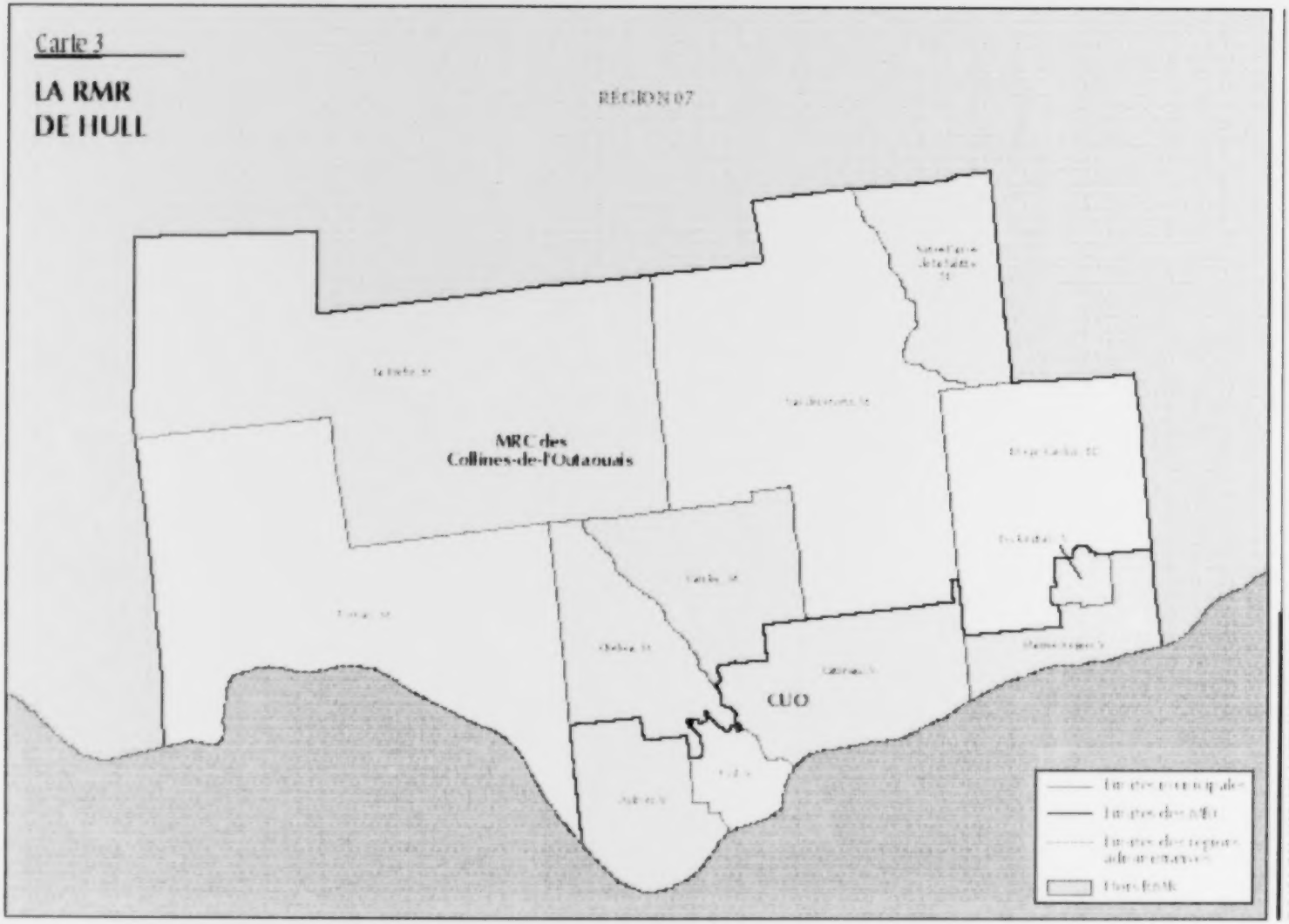
Carte 2

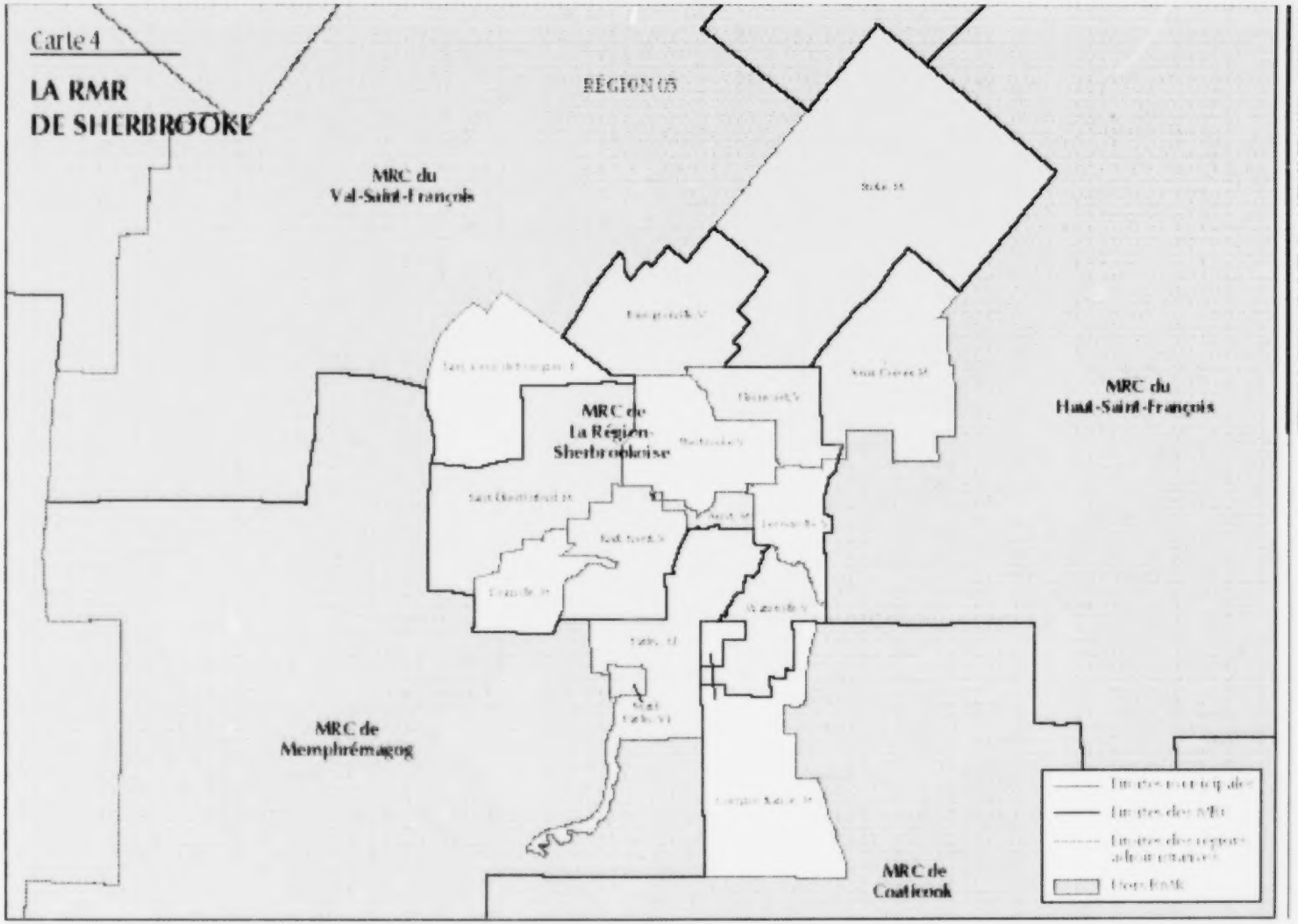
LA RMR DE CHICOUTIMI



Carte 3

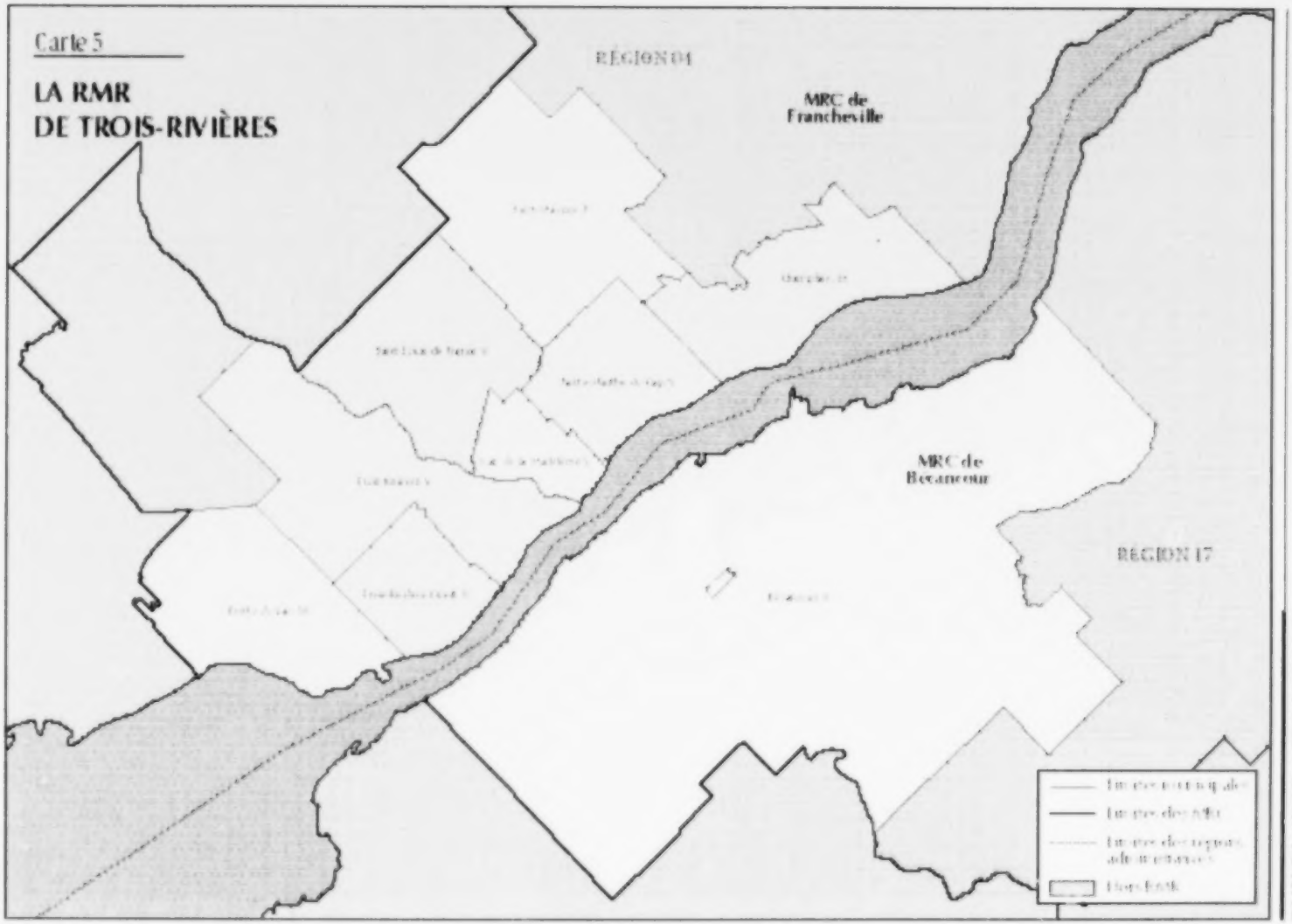
LA RMR DE HULL




Carte 4
LA RMR
DE SHERBROOKE
RÉGION 05
MRC du
Val-Saint-François
MRC de
la Région-
Sherbrookoise
MRC du
Haut-Saint-François
MRC de
Memphrémagog
MRC de
Coaticook

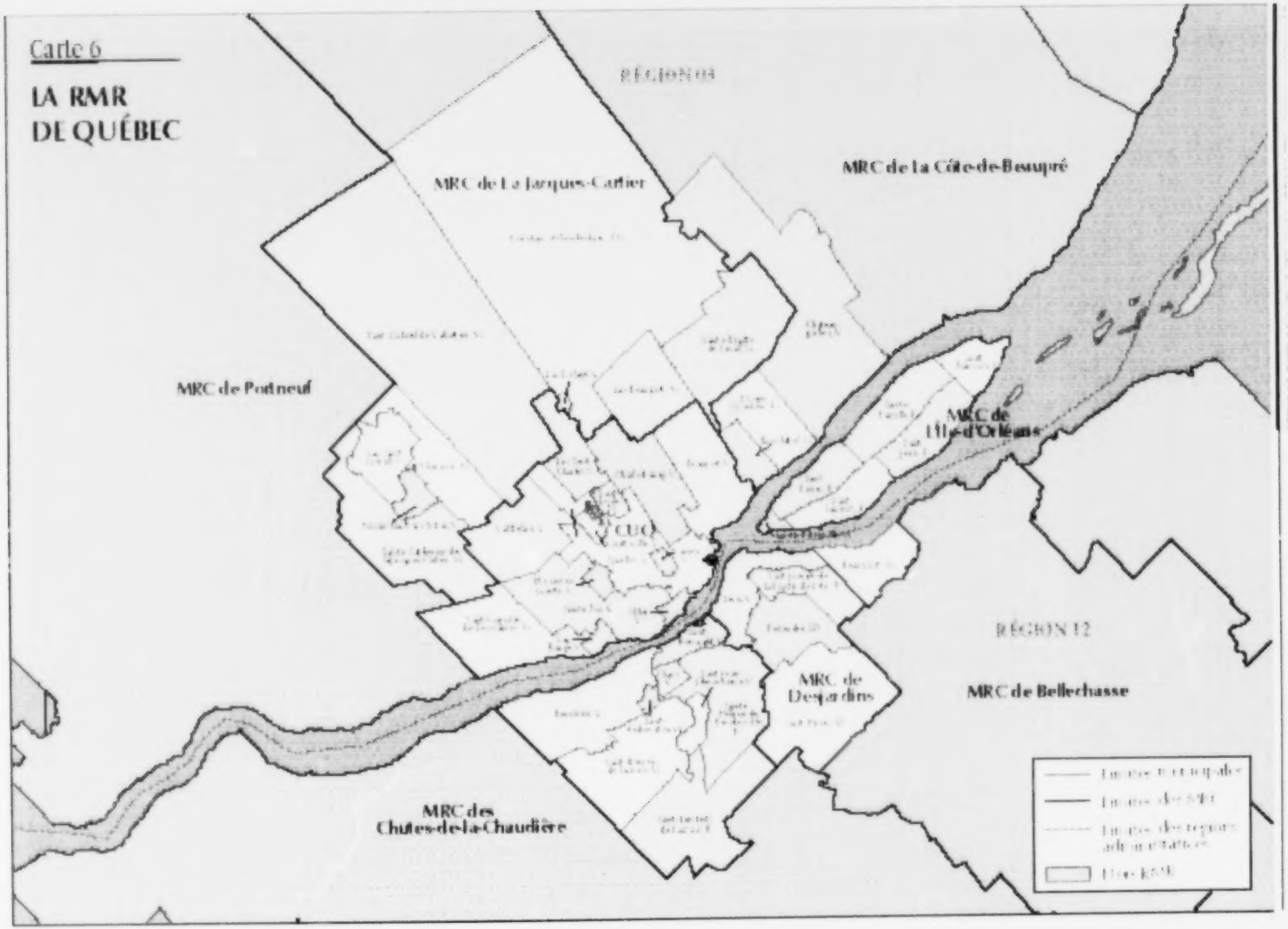
Carte 5

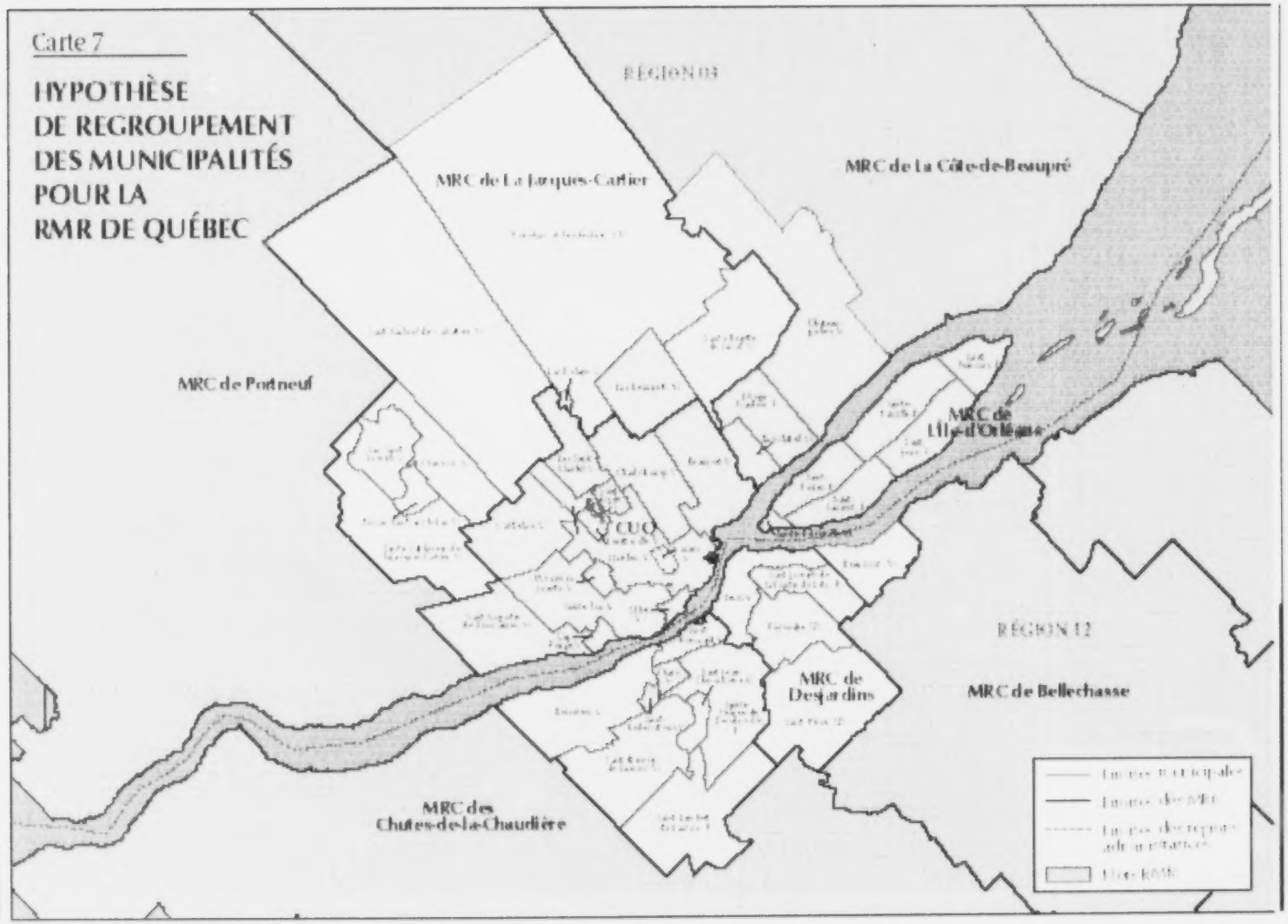
LA RMR DE TROIS-RIVIÈRES

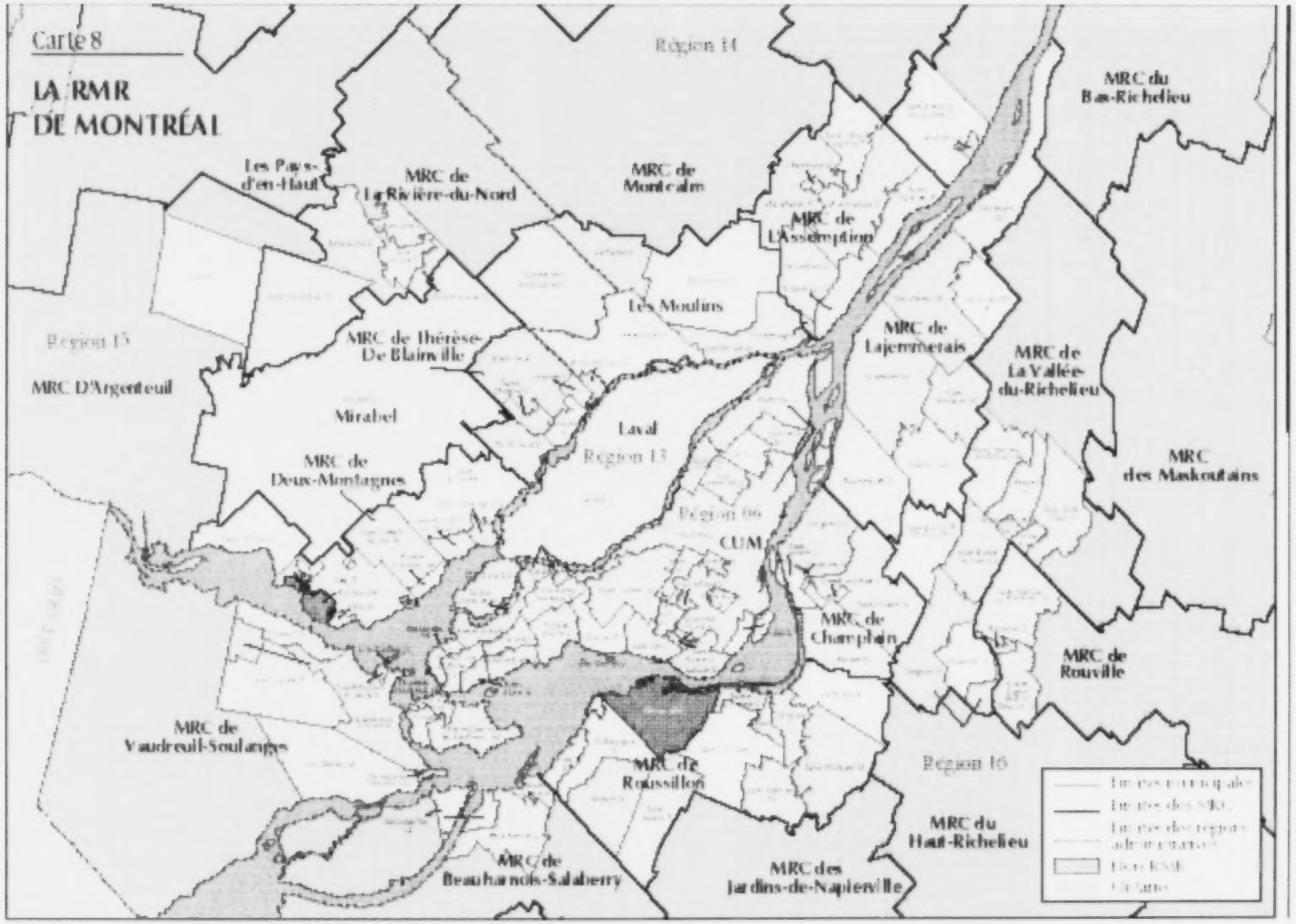


Carte 6

LA RMR DE QUÉBEC

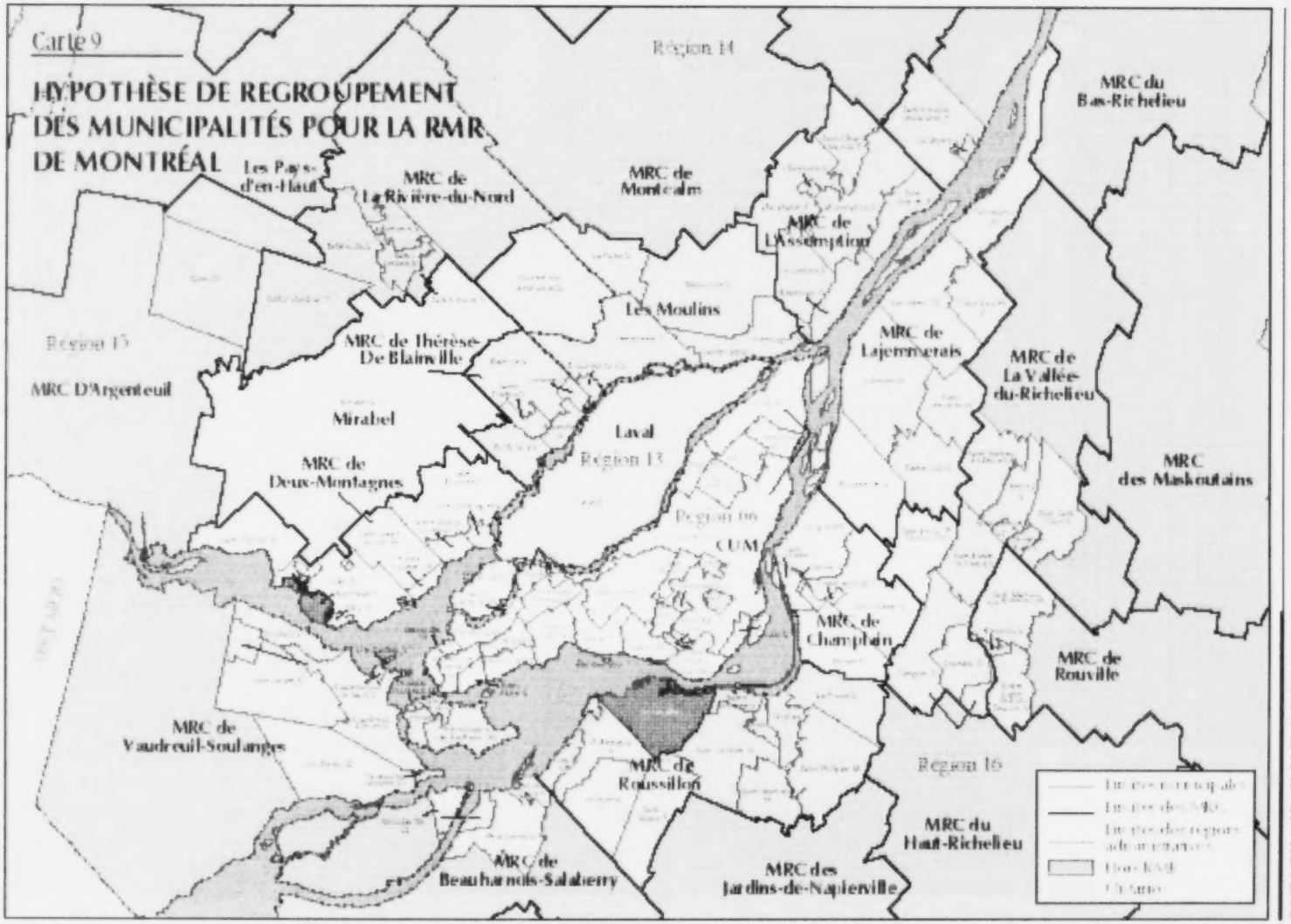



Carte 7
HYPOTHÈSE
DE REGROUPEMENT
DES MUNICIPALITÉS
POUR LA
RMR DE QUÉBEC
RÉGION 03
MRC de La Jacques-Cartier
MRC de La Côte-de-Beaupré
MRC de Portneuf
MRC de
l'Île-d'Orléans
CUQ
RÉGION 12
MRC de
Desjardins
MRC de Bellechasse
MRC des
Chutes-de-la-Chaudière


Carte 8
LA RMR
DE MONTRÉAL
Région 14
MRC du
Bas-Richelieu
Les Pays-
d'en-Haut
MRC de
La Rivière-du-Nord
MRC de
Montcalm
MRC de
L'Assomption
Les Moulins
Région 15
MRC de Thérèse-
De Blainville
MRC de
Lajemmerais
MRC de
La Vallée-
du-Richelieu
MRC D'Argenteuil
Mirabel
Laval
Région 13
MRC de
Deux-Montagnes
MRC
des Maskoutains
Région 06
CUM
MRC de
Champlain
MRC de
Rouville
MRC de
Vaudreuil-Soulanges
MRC de
Roussillon
Région 16
MRC du
Haut-Richelieu
MRC de
Beauharnois-Salaberry
MRC des
Jardins-de-Napierville

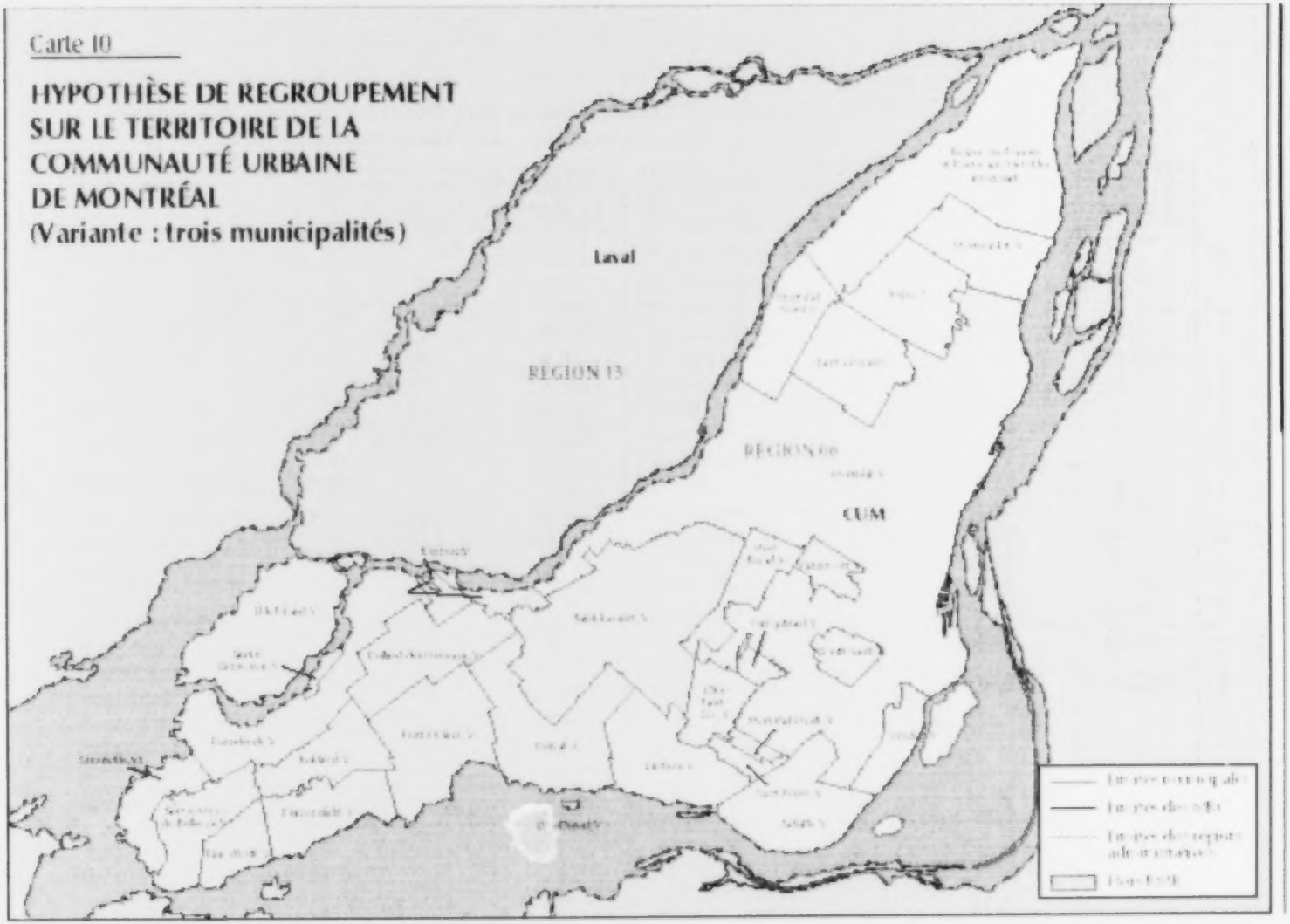
Carte 9

HYPOTHÈSE DE REGROUPEMENT DES MUNICIPALITÉS POUR LA RMR DE MONTRÉAL



Carte 10

HYPOTHÈSE DE REGROUPEMENT SUR LE TERRITOIRE DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE MONTRÉAL
(Variante : trois municipalités)



Carte 10

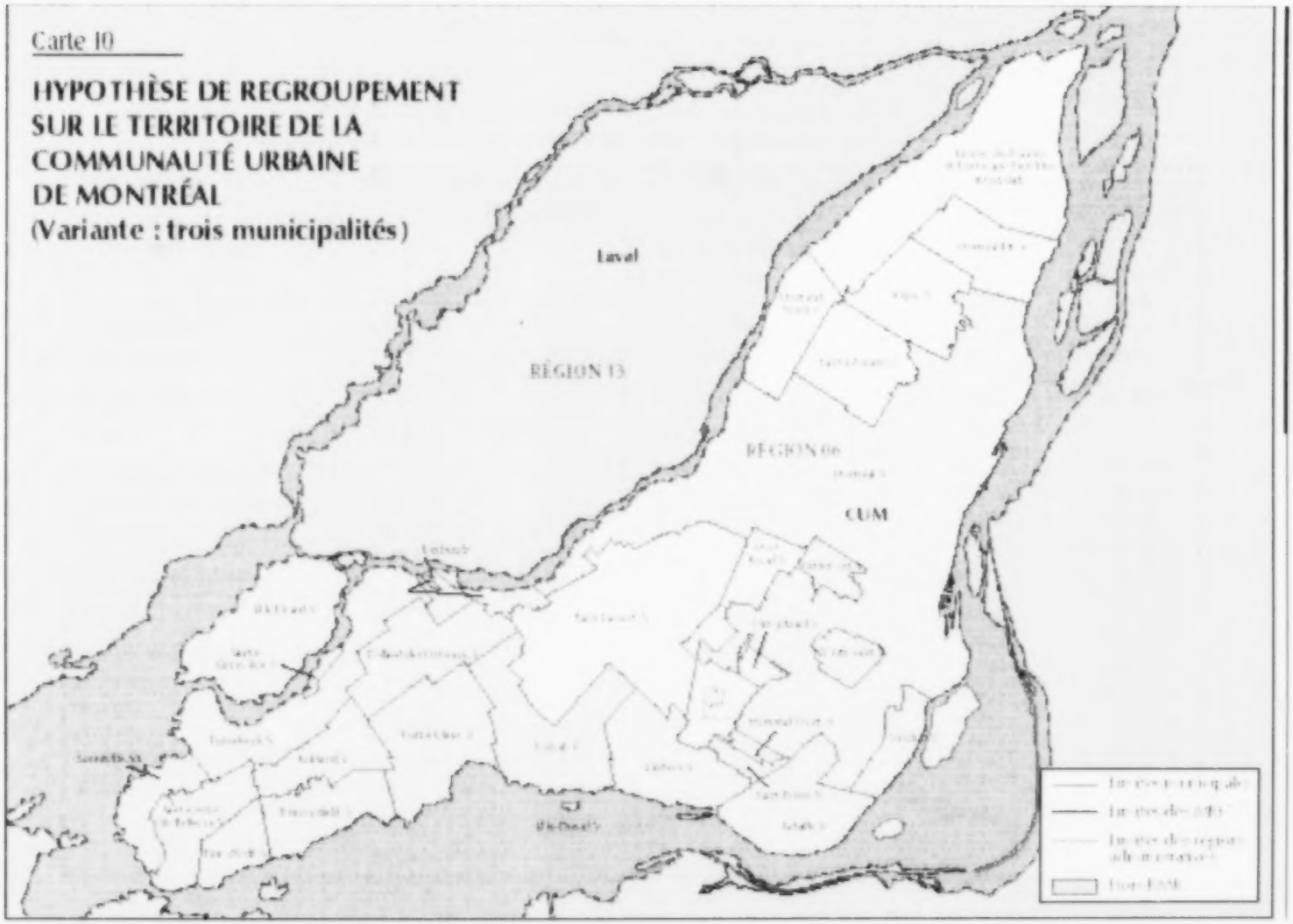
HYPOTHÈSE DE REGROUPEMENT DES MUNICIPALITÉS DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE MONTRÉAL (Variante : trois municipalités) - Données de 1998

Municipalités	Population (N)	Potentiel fiscal *per capita* ($)
ÎLE DE MONTRÉAL-EST		
Rivière-des-Prairies et Pointe-aux-Trembles (Montréal)	99 596	47 190
Montréal-Nord	86 641	33 656
Saint-Léonard	74 083	53 652
Anjou	37 700	76 682
Montréal-Est	3 815	306 409
TOTAL	**301 885**	**51 842**
ÎLE DE MONTRÉAL-CENTRE		
Montréal (sans RdP et PaT)	916 780	68 159
LaSalle	74 777	48 049
Verdun	62 112	42 149
Lachine	35 729	242 245
Côte-Saint-Luc	30 890	61 072
Outremont	23 237	77 463
Westmount	20 506	142 710
Mont-Royal	18 450	142 718
Hampstead	7 333	79 903
Montréal-Ouest	5 248	65 815
Saint-Pierre	5 035	38 787
TOTAL	**1 200 097**	**71 776**

Municipalités	Population (N)	Potentiel fiscal *per capita* ($)
ÎLE DE MONTRÉAL-OUEST		
Saint-Laurent	73 358	117 985
Pierrefonds	49 377	39 399
Dollard-des-Ormeaux	47 538	44 051
Pointe-Claire	28 014	119 628
Beaconsfield	19 873	60 494
Kirkland	17 725	74 719
Dorval	17 477	170 875
Île-Bizard	11 499	61 040
Roxboro	5 957	38 372
Sainte-Anne-de-Bellevue	4 083	100 261
Baie-d'Urfé	3 901	128 760
Sainte-Geneviève	3 242	32 198
Senneville	973	199 248
Île-Dorval	3	1 149 267
TOTAL	**282 930**	**83 776**
GRAND TOTAL	**1 784 912**	**70 307**

Carte 10

HYPOTHÈSE DE REGROUPEMENT SUR LE TERRITOIRE DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE MONTRÉAL
(Variante : trois municipalités)



Carte 11

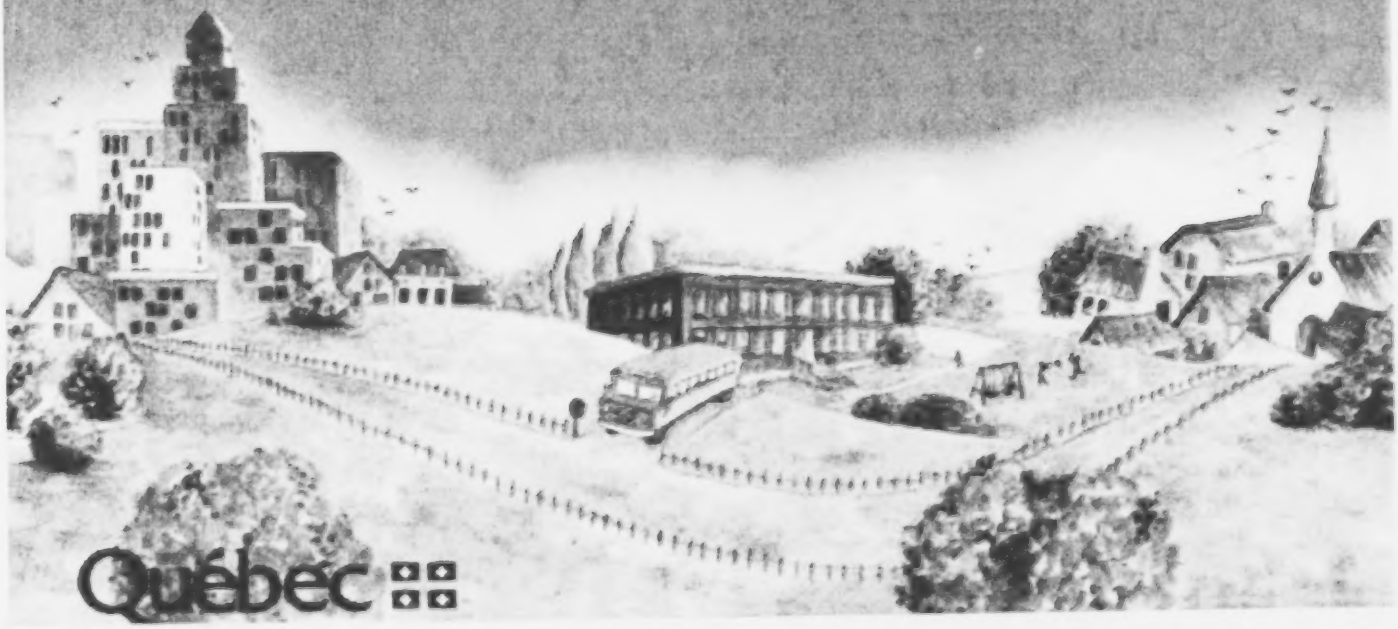
HYPOTHÈSE DE REGROUPEMENT DES MUNICIPALITÉS DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE MONTRÉAL (**Variante : cinq municipalités**) - **Données de 1998**

Municipalités	Population (N)	Potentiel fiscal *per capita* ($)
ÎLE DE MONTRÉAL – EST		
Rivière-des-Prairies		
Pointe-aux-Trembles (Montréal)	99 596	47 190
Montréal-Nord	86 641	33 656
Saint-Léonard	74 083	53 652
Anjou	37 700	76 682
Montréal-Est	3 815	306 409
TOTAL	**301 885**	**51 842**
ÎLE DE MONTRÉAL – CENTRE		
Montréal (sans RdP et PaT)	916 780	66 428
Outremont	23 237	77 463
Westmount	20 506	142 710
Montréal-Ouest	5 248	65 815
TOTAL	**965 771**	**68 309**
ÎLE DE MONTRÉAL – SUD – OUEST		
LaSalle	74 777	48 049
Verdun	62 112	42 149
Lachine	35 729	242 245
Saint-Pierre	5 035	38 787
TOTAL	**177 653**	**84 780**

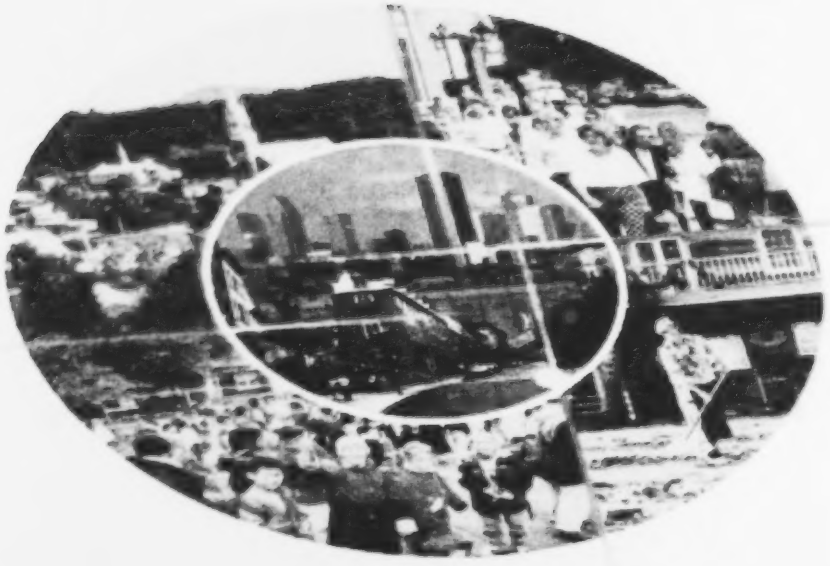
Municipalités	Population (N)	Potentiel fiscal *per capita* ($)
ÎLE DE MONTRÉAL - CENTRE-OUEST		
Saint-Laurent	73 358	117 985
Côte-Saint-Luc	30 890	61 072
Mont-Royal	18 450	142 718
Hampstead	7 333	79 903
TOTAL	**130 031**	**105 827**
ÎLE DE MONTRÉAL – OUEST		
Pierrefonds	49 377	39 399
Dollard-des-Ormeaux	47 538	44 051
Pointe-Claire	28 014	119 628
Beaconsfield	19 873	60 494
Kirkland	17 725	74 719
Dorval	17 477	170 875
Île-Bizard	11 499	61 040
Roxboro	5 957	38 372
Sainte-Anne-de-Bellevue	4 083	100 261
Baie-d'Urfé	3 901	128 760
Sainte-Geneviève	3 242	32 198
Senneville	973	199 248
Île-Dorval	3	1 149 267
TOTAL	**209 662**	**71 770**

PACTE 2000

RAPPORT DE LA COMMISSION NATIONALE SUR LES FINANCES ET LA FISCALITÉ LOCALES



Québec



PACTE 2000

RAPPORT DE LA COMMISSION NATIONALE SUR LES FINANCES ET LA FISCALITÉ LOCALES

Québec

Mise en pages et conception graphique : MIP Communication graphique
Photogravure : Caractéra
Impression : Imprimeries Transcontinental, division Litho-Acme Prescom

Réalisation du cédérom et du site Internet: Bienvenue Welcome design multimédia

Date de parution : avril 1999
Cette publication est aussi disponible en version complète, en vente aux Publications du Québec, ainsi qu'en version anglaise sous le titre : *Pact 2000*

Vente et distribution : de la version complète
Les Publications du Québec
Case postale 1005
Québec (Québec)
G1K 7B5
Téléphone :(418) 643-5150,sans frais :1 800 463-2100
Télécopieur :(418) 643-6177,sans frais :1 800 561-3479
Internet : http//doc.gouv.qc.ca

Dépôt légal
Bibliothèque nationale du Québec, 1999
Bibliothèque nationale du Canada,1999
ISBN 2-550-34409-X

© Gouvernement du Québec

Québec, le 31 mars 1998

Monsieur Michel Noël de Tilly
Secrétaire général du Conseil exécutif
Ministère du Conseil exécutif
885, Grande Allée Est - 2e étage
Québec (Québec) G1A 1A2

Monsieur le Secrétaire général,

Conformément au mandat confié par le décret 574-98 en date du 29 avril 1998, ordonné sur la recommandation du ministre des Affaires municipales, la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales soumet respectueusement au gouvernement du Québec son rapport intitulé : Pacte 2000.

Le rapport est adopté unanimement par tous les membres de la Commission, en espérant qu'il soit une contribution utile à la révision de la fiscalité locale et à l'établissement d'un nouveau pacte avec l'ensemble du secteur local.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Secrétaire général, l'expression de notre considération distinguée.

Denis Bédard, président

Jean-Pierre Collin, vice-président

Adèle Bélanger

Diane Bélanger

Yvon Cyrenne

Jean Lajoie

Roch Letourneau

Wilson O'Shaughnessy

Louise Tremblay

Signé en présence de la Secrétaire de la Commission

Suzanne Levesque

TABLE DES MATIÈRES

Chapitre 1
ORIGINE ET PORTÉE DU MANDAT DE LA COMMISSION 1

1.1 L'origine du mandat de la Commission 1
1.2 Le contenu du mandat 2
1.3 Les aspects particuliers à considérer 3
1.4 La démarche de la Commission 4
1.5 Le défi d'une nouvelle entente fiscale 6
1.6 La structure du rapport 7

Chapitre 2
DESCRIPTION DE L'ORGANISATION ET
DU FINANCEMENT DU SECTEUR LOCAL 9

2.1 Les organismes du secteur municipal 9
2.1.1 L'organisation municipale 9
2.1.2 Les sources de revenus municipaux 13
2.1.2.1 Les impôts 14
2.1.2.2 Les compensations tenant lieu de taxes 14
2.1.2.3 Les revenus de services 15
2.1.2.4 Les transferts gouvernementaux 16
2.1.3 Les emprunts à long terme des organismes municipaux 16
2.2 Les commissions scolaires 17
2.2.1 L'organisation du secteur scolaire 17
2.2.2 Les sources de financement des commissions scolaires 17
2.2.3 Les emprunts à long terme des commissions scolaires 19
2.3 L'assiette de l'impôt foncier 19
2.3.1 La confection du rôle d'évaluation foncière 19
2.3.1.1 Les techniques d'évaluation 20
2.3.1.2 La tenue à jour et l'équilibration du rôle 20
2.3.1.3 La proportion médiane et l'uniformisation des valeurs foncières 21
2.3.1.4 Le rôle de la valeur locative 22
2.3.2 Les exemptions de taxes foncières 22

Chapitre 3
L'ÉVOLUTION DE LA SITUATION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE DU SECTEUR LOCAL 25

3.1 L'évolution des revenus municipaux 25
3.1.1 La période 1982-1987 27
3.1.2 La période 1987-1992 27
3.1.3 La période 1992-1997 29

3.2 L'évolution des dépenses municipales 29
3.2.1 Analyse des dépenses par fonction 29
3.2.2 Analyse des dépenses par objet 33

3.3 L'évolution des indicateurs financiers municipaux 34

3.4 La situation budgétaire des municipalités selon la taille de la population 36

3.5 La situation budgétaire des grandes villes 39

3.6 La situation de la Ville de Montréal 43

3.7 L'évolution des revenus et des dépenses des commissions scolaires 47

3.8 Le fardeau fiscal global du secteur local 53

3.9 Sommaire et conclusion 55

Chapitre 4
LE RÉGIME DE FINANCEMENT LOCAL 59

4.1 Principes et objectifs d'un régime de financement local 59
4.1.1 Les principes de la réforme de 1980 60
4.1.2 La nécessité d'un nouveau pacte fiscal 61
4.1.3 La pertinence des principes de 1980 62
4.1.3.1 Autonomie locale 63
4.1.3.2 Équité 63
4.1.3.3 Neutralité 65
4.1.3.4 Simplicité administrative 66
4.1.4 Principes et objectifs d'un pacte fiscal pour les années 2000 66

4.2 La tarification 67
4.2.1 La tarification à l'usager et la pseudo-tarification 68
4.2.2 L'utilisation de la tarification 69
4.2.3 La nature des biens tarifables 69
4.2.4 La façon efficiente de tarifer 73
4.2.5 Les obstacles à une tarification efficiente 73
4.2.6 Les exemples de la cueillette des ordures et de la tarification de l'eau potable au compteur 75
4.2.6.1 La cueillette des ordures 75
4.2.6.2 La tarification de l'eau potable au compteur 75
4.2.7 Les possibilités de tarification par fonction 76
4.2.8 La tarification comme mode de financement local 78

4.3 L'impôt foncier comme mode privilégié de financement local 79
4.3.1 L'impôt foncier : nature, incidence et problématique 79
4.3.1.1 L'impôt foncier : un impôt général sur la valeur foncière 79

4.3.1.2 L'impôt foncier : ses caractéristiques et ses incidences 80
4.3.1.3 L'impôt foncier : la problématique des dernières années 84
4.3.2 Options et recommandations quant au mode de financement local 87
4.3.2.1 La taxation selon le bénéfice reçu 88
4.3.2.2 Un mode de financement de nature générale 90
4.3.2.3 Les transferts de fardeau fiscal et les taux de taxation distincts 92
4.3.2.4 La taxation distincte du sol et du bâtiment et l'incidence de l'impôt foncier sur le développement immobilier 98
4.3.2.5 La taxe d'affaires 105
4.3.3 L'évaluation foncière 106
4.3.3.1 L'ambiguïté et la complexité des règles d'évaluation 106
4.3.3.2 La qualité du processus d'évaluation 107
4.3.3.3 La périodicité des rôles 109
4.3.4 La gestion de l'impôt foncier 112
4.3.4.1 Le partage des coûts reliés aux rôles d'évaluation 113
4.3.4.2 La mise en commun de la perception des taxes foncières 113

4.4 Les exemptions de taxes foncières et les régimes fiscaux particuliers 114
4.4.1 Les immeubles et équipements non portés au rôle 114
4.4.2 Les immeubles portés au rôle mais exemptés de taxes foncières 114
4.4.2.1 Les organismes culturels et les organismes propriétaires de milieux naturels protégés 115
4.4.2.2 Le traitement général des communautés religieuses et des organismes à but non lucratif 116
4.4.2.3 Les compensations pour services municipaux 117
4.4.3 Les régimes fiscaux particuliers 118
4.4.3.1 Les presbytères n'appartenant pas à une Église 118
4.4.3.2 Les terrains de golf publics 118
4.4.3.3 Les exploitations forestières 119
4.4.3.4 Les exploitations agricoles 119
4.4.3.5 Les parcs de maisons mobiles 120
4.4.4 Les exemptions à la taxe d'affaires 120
4.4.5 Les exemptions fiscales visant à attirer des entreprises 121

4.5 Les compensations gouvernementales tenant lieu de taxes 122
4.5.1 L'ampleur et la répartition intermunicipale du « manque à gagner » attribuable aux exemptions de taxes des gouvernements 122
4.5.2 Les gouvernements sont-ils des contribuables ? 124
4.5.3 La compensation du coût des services municipaux et les effets de redistribution 124
4.5.3.1 La proposition gouvernementale originelle du pacte fiscal de 1980 125
4.5.3.2 La situation à l'extérieur du Québec 126
4.5.4 La base de compensation 127
4.5.5 Les catégories d'immeubles des réseaux publics et les taux distincts de compensation 129
4.5.6 Le choix des taux de compensation 130
4.5.7 L'assujettissement des municipalités à la TVQ 132

4.6 Les compensations tenant lieu de taxes foncières sur les immeubles des réseaux de télécommunications, de gaz et d'électricité (TGE) 134
4.6.1 L'assiette et les taux de la TGE 134
4.6.2 Les frais de perception et de distribution de la TGE 135

4.6.3 L'utilisation des recettes de la TGE à diverses fins 136
4.6.3.1 Le programme de péréquation municipale 136
4.6.3.2 La neutralité financière lors d'une fusion de municipalités 137
4.6.3.3 L'aide aux MRC 137
4.6.3.4 L'aide aux villes centrales des RMR 137
4.6.4 La téléphonie sans fil 137
4.6.5 Les critères de répartition des recettes nettes de la TGE 138
4.7 Les droits sur les mutations immobilières 140
4.7.1 Les problèmes reliés aux droits sur les mutations immobilières 141
4.7.2 La solution : un changement de la base d'imposition des droits 142
4.8 Le programme de péréquation municipale 144
4.8.1 La pertinence de la péréquation municipale 145
4.8.2 Les sommes consacrées au programme 145
4.8.3 La formule de péréquation : conséquences et correctifs 146
4.8.3.1 Description de la formule 146
4.8.3.2 Conséquences et correctifs 148
4.8.3.3 L'incidence des modifications proposées 152
Annexe 4.1 L'utilisation de la taxe sur le sol à l'extérieur de l'Amérique du Nord 154
Annexe 4.2 Le choix d'une formule de redistribution des excédents éventuels par rapport aux compensations gouvernementales tenant lieu de taxes recommandées par la Commission 156

Chapitre 5
RESPONSABILITÉS ET ORGANISATION DU SECTEUR PUBLIC LOCAL : LA PROBLÉMATIQUE 159
5.1 La problématique du secteur scolaire 159
5.1.1 Les commissions scolaires et la démocratie locale 160
5.1.2 Le financement des activités de base 160
5.1.3 La marge de manœuvre pour besoins locaux 162
5.1.4 L'encadrement rigide de l'organisation du travail 163
5.1.5 Le transport et les équipements scolaires 163
5.2 La problématique générale du monde municipal 164
5.2.1 La multiplicité des intervenants 165
5.2.2 Un découpage du territoire variable et parfois inefficace 167
5.2.3 Une absence de vision d'ensemble et une concurrence stérile 167
5.2.4 Le difficile exercice de la démocratie locale 167
5.2.5 Les inefficiences dans l'organisation du monde municipal et leurs coûts pour le citoyen 168
5.2.6 Les limites de la structure de financement 169
5.2.7 L'existence de disparités fiscales 169
5.3 Les solutions apportées par le monde municipal 169
5.3.1 Les limites de la collaboration intermunicipale 169
5.3.2 Les limites des instances supramunicipales 170
5.4 La problématique particulière du milieu rural 171
5.4.1 De très nombreuses petites municipalités à faible capacité administrative 171
5.4.2 Des ressources financières limitées 171

5.5 La problématique particulière des agglomérations urbaines 172
5.5.1 Le morcellement du territoire et l'absence d'une vision commune 174
5.5.2 La concurrence intermunicipale stérile 174
5.5.3 Les effets de débordement 175
5.5.3.1 Le navettage 175
5.5.3.2 Les équipements à vocation supramunicipale 176
5.5.3.3 Les responsabilités sociales et économiques des villes centrales 177
5.5.4 Une planification et une gestion déficientes de l'espace urbain 178
5.5.5 Les disparités fiscales intermunicipales 180
5.6 La problématique de la région métropolitaine de Montréal 182
5.6.1 Fragmentation et absence d'une vision commune 182
5.6.2 Les effets de débordement et leurs conséquences sur Montréal 184
5.6.2.1 Une différence dans les choix de services exercés par les citoyens 184
5.6.2.2 L'âge et la désuétude du milieu bâti 185
5.6.2.3 La présence de nombreux équipements régionaux et nationaux 185
5.6.2.4 La tenue d'événements à caractère régional ou national 185
5.6.2.5 Les responsabilités sociales assumées par Montréal 185
5.6.2.6 Les responsabilités de Montréal en matière de développement économique 186
5.6.2.7 Des problèmes de gestion plus accentués à Montréal 186
5.6.3 La situation de la Communauté urbaine de Montréal 187
5.6.4 Une métropole sans gouverne ? 188
5.7 La problématique de la région de la capitale 188
5.7.1 L'absence d'une vision commune 189
5.7.2 Le rôle de ville centrale joué par Québec 190
5.7.3 Le statut de capitale 190
5.8 La problématique du partage des responsabilités entre les instances locales et le gouvernement 190
5.8.1 Le Québec, un État trop centralisé 191
5.8.2 Les contraintes à la décentralisation 192
5.8.2.1 La fragmentation territoriale et fonctionnelle 192
5.8.2.2 La configuration inadéquate du palier supralocal multifonctionnel 193
5.8.2.3 L'étendue du territoire et la faible densité de la population dans le milieu rural 193
5.8.2.4 La rémunération plus élevée dans les municipalités que dans les secteurs public et parapublic et le cadre légal peu favorable à un resserrement des coûts et à une réorganisation du travail 193
5.9 Pour une solution à la problématique du secteur local 193
5.9.1 Les objectifs d'une réforme du secteur public local 194
5.9.1.1 La revitalisation de la démocratie locale 194
5.9.1.2 L'établissement de visions stratégiques régionales 194
5.9.1.3 La fourniture de services de qualité et adaptés aux besoins 194
5.9.1.4 La fourniture de services au moindre coût 194
5.9.1.5 La répartition équitable des coûts des services 194
5.9.2 Les axes d'une réforme du secteur public local 195
5.9.2.1 La responsabilité de la détermination des activités et le cadre institutionnel 195
5.9.2.2 La responsabilité de la gestion des activités 197
5.9.2.3 La responsabilité et les modes de financement 197
5.9.2.4 La complexité des situations réelles 198

5.9.3 La correspondance entre les objectifs et les axes de la réforme 199
5.9.4 Un rééquilibrage du financement : la première étape d'une réforme structurelle 199
Annexe 5.1 Les difficultés techniques d'une évaluation des coûts nets occasionnés par le navettage 202

Chapitre 6
LE RÉÉQUILIBRAGE DU FINANCEMENT DU SECTEUR LOCAL 205

6.1 Le rééquilibrage du financement dans le secteur scolaire 205
6.1.1 Le financement des activités de base 206
6.1.2 La marge de manœuvre pour les besoins locaux 207
6.1.3 Les ajustements au mode de financement actuel 207
6.1.3.1 L'impôt foncier scolaire non résidentiel 208
6.1.3.2 Le gel des rôles sur le territoire de la Communauté urbaine de Montréal 208
6.1.3.3 Les contestations d'évaluation 208
6.1.3.4 Les taxes de secteur 209

6.2 Le règlement de la contribution des municipalités au Fonds spécial de financement des activités locales 209

6.3 Le rééquilibrage du financement dans le secteur municipal 218
6.3.1 La diversification des revenus 219
6.3.1.1 Le partage des recettes de la taxe de vente du Québec 220
6.3.1.2 Le partage des redevances sur les ressources naturelles 222
6.3.2 L'aménagement du territoire et les redevances de développement 223
6.3.2.1 Les solutions institutionnelles 224
6.3.2.2 Une solution de nature financière : les redevances de développement 224
6.3.3 La revitalisation des vieux quartiers 228
6.3.4 La fiscalité d'agglomération 230
6.3.4.1 Le partage régional de la croissance de l'assiette fiscale (*Tax Base Sharing*) 230
6.3.4.2 Le partage des coûts de responsabilités à caractère supralocal 235
6.3.4.3 Les effets cumulatifs sur les agglomérations urbaines 240
6.3.5 Le cas particulier des agglomérations de Montréal et de Québec 241
6.3.5.1 Les équipements nationaux 241
6.3.5.2 Les responsabilités sociales particulières 242
6.3.5.3 Les services policiers spécialisés 242
6.3.5.4 Le transport en commun dans la région de Montréal 242

6.4 Les incidences financières de l'étape du rééquilibrage 245
6.4.1 Incidences par palier 246
6.4.2 Incidences intermunicipales par taille de population 248
6.4.3 Incidences sur la Ville de Montréal 249
Annexe 6.1 Les redevances de développement : incidence, équité et efficience 251
Annexe 6.2 Un partage régional de la croissance de l'assiette fiscale pour les grandes agglomérations urbaines du Québec 254

Chapitre 7
LA RÉFORME GLOBALE DU SECTEUR PUBLIC LOCAL 261

7.1 La refonte des structures locales 262
7.1.1 Refonte des structures municipales pour le territoire en général 264

7.1.2 Refonte des structures municipales concernant les agglomérations majeures autres que Québec et Montréal 268
7.1.3 Refonte des structures municipales pour les agglomérations de Québec et de Montréal 273
7.1.4 Les autres organismes locaux à vocation supralocale 278

7.2 Le partage des responsabilités 279
7.2.1 Sécurité publique 281
7.2.1.1 Police 282
7.2.1.2 Lutte contre les incendies 284
7.2.1.3 Sécurité civile 285
7.2.2 Transport 286
7.2.2.1 Voirie 286
7.2.2.2 Transport en commun 288
7.2.3 Services sociaux et de santé 290
7.2.3.1 Services sociaux et de santé relevant du MSSS 290
7.2.3.2 Transport ambulancier 292
7.2.3.3 Services d'emploi, de soutien du revenu et d'accueil aux immigrants 293
7.2.3.4 Logement social 294
7.2.4 Aménagement et gestion du territoire et urbanisme 296
7.2.5 Environnement et hygiène du milieu 297
7.2.6 Justice et registres publics 299
7.2.7 Gestion des revenus 300
7.2.8 Développement économique local 301
7.2.9 Culture et loisirs 304
7.2.10 Équipements à portée supralocale 305
7.2.11 Administration 308
7.2.12 Éducation primaire et secondaire publique 308
7.2.13 Incidence globale des réaménagements de responsabilités examinés et scénario recommandé 309

7.3 Le partage des sources de revenus 315

7.4 Les incidences sur le cadre institutionnel et le cadre de gestion 319

7.5 Les incidences financières globales 320

Section des cartes ..... C-1 à C-16

Annexe 7.1 Incidence financière des réaménagements possibles de responsabilités (hypothèse maximale à rythme de croisière) 321

Chapitre 8
GESTION MUNICIPALE, COÛTS DE MAIN-D'ŒUVRE ET RELATIONS DE TRAVAIL 325

8.1 Les enjeux de la gestion municipale 326

8.2 Les résultats de l'enquête sur les pratiques de gestion 327
8.2.1 Le cadre de gestion : mission, rôles et responsabilités 327
8.2.2 Le choix des objectifs et des priorités de gestion 327
8.2.3 La mesure et le suivi de l'atteinte des objectifs 328
8.2.4 Les moyens utilisés pour atteindre les objectifs 329

8.2.5 La signification des constats 329
8.2.6 Quelques pratiques de gestion à l'extérieur du Québec 330
8.2.7 L'amélioration des pratiques de gestion au Québec 332
8.3 Le financement des emprunts municipaux 333
8.4 Les coûts de main-d'œuvre et les relations de travail 335
8.4.1 Le niveau de rémunération des employés municipaux 336
8.4.2 Le cadre des relations de travail dans le secteur municipal 338
8.4.2.1 Le contexte économique 338
8.4.2.2 Les contraintes législatives 339
8.4.2.3 L'organisation des parties patronales et syndicales 341
Conclusion : Vers le pacte 2000 345
Le rapport en bref 347
Liste des recommandations 363

ANNEXES

Annexe 1 : Dissidence exprimée par la commissaire Louise Tremblay à propos de certaines recommandations visant les commissions scolaires 381
Annexe 2 : Historique de l'évolution du secteur local 383
Annexe 3 : Rapport de gestion du président et remerciements 397
Annexe 4 : Notes biographiques sur les membres de la Commission 403
Annexe 5 : Particuliers et organisme ayant déposé un mémoire 405
Annexe 6 : Études réalisées pour la Commission 409
Annexe 7 : Bibliographie 411
Annexe 8 : Liste des abréviations 417
Annexe 9 : Liste des graphiques et tableaux 421
Annexe 10 : Liste des cartes 425

Chapitre 1

ORIGINE ET PORTÉE DU MANDAT DE LA COMMISSION

Le présent chapitre retrace l'origine du mandat de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales et en explicite le contenu. Il s'attarde à des aspects particuliers dont la Commission a dû tenir compte dans la réalisation de son mandat, notamment la situation financière de la Ville de Montréal, la volonté de stabiliser le fardeau fiscal global et l'opportunité de procéder à un transfert net de ressources du gouvernement au secteur local. Il décrit ensuite la démarche qu'a suivie la Commission pour mener à bien son mandat et souligne le défi que représente la conclusion d'une nouvelle entente fiscale, ainsi que la contribution que la Commission a tenté de faire à la réalisation de ce défi. Le chapitre se termine par une brève description de la structure du rapport.

1.1 L'ORIGINE DU MANDAT DE LA COMMISSION

La Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales a été créée le 29 avril 1998 par le décret 574-98 du gouvernement du Québec. Son mandat porte sur l'ensemble du secteur local, soit les municipalités, les municipalités régionales de comté, les communautés urbaines et les commissions scolaires. Les ressources budgétaires gérées par ces quatre instances locales étaient de l'ordre de 17 milliards de dollars en 1998, soit environ 10 % du produit intérieur brut (PIB) québécois.

La création de la Commission s'inscrit dans le contexte de la crise des finances publiques qui s'est développée au cours de la dernière décennie. Les municipalités et les commissions scolaires ont notamment été appelées, depuis 1990, à assumer une part de plus en plus grande de responsabilités en matière de financement des activités locales et ceci est venu modifier le cadre des relations qui avait été établi entre le gouvernement et le secteur local lors de la réforme fiscale de 1980.

En prenant ces mesures, non seulement le gouvernement avait-il comme objectif de faire contribuer tous les secteurs à la réduction du déficit budgétaire, mais il souhaitait aussi procéder à des rationalisations qui amèneraient à plus long terme une plus grande efficacité de gestion et un meilleur équilibre entre la demande et l'offre des services publics. C'est également dans cette perspective que le gouvernement a proposé, en juin 1997, un réaménagement de la fiscalité locale et du partage des responsabilités dans le but de conclure un nouveau pacte municipal. Celui-ci devait se traduire, à compter de janvier 1998, par une réduction des dépenses de 500 M $ pour le gouvernement, sans hausse équivalente pour les municipalités, puisque celles-ci devaient théoriquement être en mesure de réduire leurs coûts de main-d'œuvre d'autant.

Cette nouvelle démarche entreprise par le gouvernement s'est révélée difficile car elle survenait après plusieurs réaménagements et compressions que les municipalités avaient dû absorber au cours des dernières années. La négociation d'un nouveau pacte s'est donc avérée un objectif trop ambitieux dans l'immédiat et le gouvernement s'est plutôt entendu avec l'Union des municipalités du Québec (UMQ) sur des mesures transitoires, dans le cadre d'une entente qui prévoit une contribution annuelle des municipalités de 375 M $ pour les années 1998, 1999 et possiblement 2000[1]. Cette contribution fut rendue obligatoire par la Loi instituant le Fonds spécial de financement des activités locales et modifiant la Loi sur la fiscalité municipale, adoptée en décembre 1997. De leur côté, les commissions scolaires doivent absorber une réduction des subventions annuelles au transport scolaire de 70 M $, en contrepartie d'allégements au cadre normatif de cette activité.

L'entente prévoyait également la formation par le gouvernement d'un groupe de travail dont les conclusions et recommandations serviraient au gouvernement et aux unions municipales pour négocier les bases de la nouvelle entente fiscale souhaitée à partir de l'exercice financier 2000 des municipalités. C'est cet engagement qui a donné lieu à la création de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales.

1.2 LE CONTENU DU MANDAT

Dans le décret constituant la Commission, les objectifs généraux de son mandat ont été définis en référant au financement de l'ensemble du secteur local et, plus particulièrement, au régime fiscal et à la situation financière des municipalités. Ces objectifs sont les suivants :

- examiner les sources de financement des instances locales et identifier les correctifs nécessaires s'il y a lieu ;
- proposer différentes mesures susceptibles d'améliorer l'équité et l'efficacité du régime fiscal municipal ainsi que la situation financière des municipalités.

Le ministre des Affaires municipales a de plus précisé, lors de l'annonce de la création de la Commission, que le gouvernement s'attendait à ce que ses travaux portent, entre autres, sur les éléments suivants, spécifiés dans l'entente intervenue le 23 octobre 1997,à savoir :

- une révision des diverses sources de revenus à la disposition des municipalités, dont :
  - la diversification de ces sources de revenus ;
  - la révision des exemptions de taxes, des régimes fiscaux particuliers et des compensations gouvernementales tenant lieu de taxes ;
- une réflexion sur certains éléments d'une fiscalité d'agglomération (ex. : gestion et financement des services et équipements supralocaux) ;
- une révision des politiques de péréquation en milieux municipal et scolaire ;

1. Le montant de 375 M $ est celui mentionné dans l'entente intervenue entre le gouvernement et l'UMQ. Dans les faits, le montant exact est de 355,9 M $, compte tenu de l'atténuation qui a été consentie aux villes centrales et du montant de la taxe TGE retenu par le gouvernement en compensation de cette atténuation. Voir le chapitre 6 pour une explication plus complète.

- une réflexion sur le transfert, dans un contexte de décentralisation, de certaines responsabilités gouvernementales et sur les conditions afférentes à de tels transferts ;
- l'instauration possible d'un régime de financement des nouveaux équipements et infrastructures publics.

Parallèlement au mandat confié à la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales, le ministère des Affaires municipales a accepté de créer avec l'UMQ un comité technique, qui devait faire rapport à la Table Québec-Municipalités et dont le mandat portait notamment sur certains des éléments contenus dans l'entente d'octobre 1997 et faisant partie du mandat de la Commission[2]. Ces éléments sont les suivants :

- une révision des problèmes inhérents à la détermination de l'assiette d'évaluation foncière des municipalités ;
- une révision du cadre de gestion et de perception des différentes sources de revenus municipaux et scolaires ;
- la perception et la répartition de la taxe sur les réseaux de télécommunications, de gaz et d'électricité (appelée TGE) ;
- la révision des dispositions encadrant les autres revenus municipaux actuels ;
- une révision du cadre de gestion financière des municipalités.

La Commission tient à faire deux commentaires à l'égard du mandat qui lui a été confié. Premièrement, les termes généraux et les éléments spécifiques qu'on lui a demandé d'étudier couvrent non seulement la problématique de la situation financière du secteur local, mais également la question de ses responsabilités, de son organisation et de ses structures. Il ne peut en être autrement si, en effet, on examine à la fois les sources de financement, l'équité et l'efficacité du régime fiscal, la diversification des sources de revenus, la fiscalité d'agglomération et la décentralisation des responsabilités gouvernementales. Ce mandat soulève donc des questions de fond, dont la solution exige qu'elles soient traitées de façon intégrée, dans un cadre qui permette d'apprécier les avantages et les inconvénients des différentes options possibles.

Deuxièmement, les points qui ont été référés aux comités techniques bipartites constituent des éléments clés du régime fiscal local, qui, à ce titre, étaient partie intégrante du mandat de la Commission. Le rapport de l'un de ces comités lui a été transmis au cours du mois de janvier. La Commission a pris connaissance des conclusions et des recommandations du rapport et en a apprécié la pertinence, pour faire ses propres choix d'orientations.

1.3 LES ASPECTS PARTICULIERS À CONSIDÉRER

Le gouvernement a demandé à la Commission de tenir compte, dans la poursuite de ses travaux et l'élaboration de ses recommandations, de deux aspects particuliers, à savoir :

2. Par la suite, le ministère a créé avec l'Union des municipalités régionales de comté et des municipalités locales du Québec (UMRCQ) un autre comité technique, étudiant les mêmes points.

- la volonté gouvernementale d'assainir les finances publiques sans augmenter le fardeau fiscal global ;
- la situation financière et fiscale de la Ville de Montréal.

Ce sont effectivement deux aspects importants. D'une part, la Ville de Montréal connaît une situation financière particulièrement difficile depuis quelques années. D'autre part, le secteur public québécois n'a pas encore tout à fait atteint l'équilibre financier et l'on n'a pas encore corrigé l'écart persistant de fardeau fiscal qui défavorise l'économie québécoise par rapport à ses concurrents. Il était donc important que ces deux éléments soient explicitement pris en considération dans les travaux de la Commission, qui s'est souciée de l'impact financier de ses recommandations non seulement pour la Ville de Montréal, mais aussi pour chacune des composantes du secteur local. En effet, l'impact financier cumulatif des recommandations de la Commission ne doit pas se traduire par une amélioration disproportionnée de la situation de certaines municipalités au détriment de celle des autres, sous peine de rompre la forme d'équilibre qui s'est progressivement installée au fil des ans. Certains transferts intermunicipaux sont cependant inévitables. Le nouvel équilibre qui résultera des travaux de la Commission dépendra ultimement de l'ampleur du transfert de ressources qui se fera du gouvernement au secteur local.

La question de savoir si un nouveau pacte fiscal devrait inclure un tel transfert net de ressources a d'ailleurs été une préoccupation majeure de presque tous les intervenants municipaux et scolaires. Ceux-ci ont en effet demandé, dans leurs mémoires respectifs, des mesures visant à rééquilibrer leurs sources de financement en fonction de leurs responsabilités. D'une part, certains ajustements à l'une ou l'autre des sources de revenus pourraient être faits pour apporter des modifications souhaitables en elles-mêmes à la fiscalité locale. D'autre part, le pacte pourrait inclure des changements au partage actuel de responsabilités et de ressources entre les instances du secteur public, qui pourraient se traduire par de nouvelles responsabilités financières du secteur local et par un accès de celui-ci à de nouvelles sources fiscales.

La Commission a procédé à l'analyse de l'évolution budgétaire et financière du secteur local afin d'apprécier l'état de sa situation financière actuelle, mais il appartient en dernier ressort au gouvernement de déterminer, le cas échéant, la priorité à accorder aux besoins du secteur local par rapport à ceux des autres secteurs et en relation avec le fardeau fiscal global. La Commission propose dans ce rapport des ajustements qui lui semblent justifiés ou souhaitables et qui auraient, s'ils étaient appliqués, une incidence financière pour le gouvernement, mais elle est arrivée à ces propositions en tenant compte le plus possible de l'objectif d'assainissement des finances publiques.

1.4 LA DÉMARCHE DE LA COMMISSION

Tel que mentionné précédemment, le mandat de la Commission couvre un éventail très large de sujets, qui incluent la fiscalité municipale en général, la diversification des sources de revenu, la fiscalité d'agglomération, la décentralisation de responsabilités gouvernementales et, par voie de conséquence, l'organisation et les structures du secteur local. Ces sujets ont été étudiés par plusieurs groupes de travail au cours des dernières années et ont ainsi fait l'objet de rapports au gouvernement, dans lesquels on retrouve de nombreuses recommandations. Il y a eu entre

autres les travaux des divers comités de la Table Québec-Municipalités, le rapport du Groupe de travail sur Montréal et sa région (Commission Pichette 1993), le document gouvernemental sur la *Décentralisation, un choix de société* (1995) ou encore le rapport de la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics (Commission D'Amours 1996), dont un chapitre complet portait sur la fiscalité locale.

Comme la plupart des recommandations ou des orientations suggérées n'ont pas eu de suite, le défi de la Commission a été d'essayer de faire une nouvelle appréciation de la situation, en identifiant les avantages et les inconvénients des différentes options déjà envisagées ou de solutions nouvelles. Depuis les travaux de ces différents groupes, s'est ajoutée la problématique particulière découlant des mesures temporaires prises par le gouvernement en 1998,à savoir la contribution municipale de 375 M $ et l'aide consentie à la Ville de Montréal par le biais de la Société Marie-Victorin. Bien que le mandat donné à la Commission n'en fasse pas directement mention, il est évident que le règlement de ces mesures temporaires fait partie intégrante du prochain pacte fiscal.

Par ailleurs,à l'occasion des travaux de la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics en 1996, tous les intervenants importants du secteur local avaient présenté des mémoires sur les sujets qui intéressent la présente Commission. Bien que la plupart des analyses contenues dans ces mémoires fussent encore d'actualité, la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales a cru bon de procéder à une nouvelle sollicitation de mémoires afin de donner à tous l'occasion de mettre à jour les orientations qu'ils privilégiaient. Même si les mémoires ont dû être préparés dans un délai relativement court, la Commission considère que ce fut une opération réussie et très utile, notamment à cause de l'appréciation qu'il fallait faire des mesures que le gouvernement avait prises au cours des deux dernières années.

Au total,125 organismes ou personnes se sont manifestés auprès de la Commission, qui a reçu 118 mémoires, dont certains étaient conjoints. Avant de recevoir ces intervenants, la Commission a tenu des rencontres avec différents experts pour discuter des grands enjeux de son mandat. Elle a ensuite tenu treize journées d'audience, qui lui ont permis d'entendre 100 experts et organismes. Dans les mémoires et au cours des audiences, se sont exprimées des opinions diversifiées et représentatives, comme le montre le tableau suivant sur l'origine des mémoires présentés.

Tableau 1.1

Nombre de mémoires selon leur origine

Milieu municipal	Milieu scolaire	Communautés urbaines et municipalités régionales de comté	Autres groupes d'intérêt	Particuliers
26	20	14	44	14

Par ailleurs, pour pouvoir faire l'examen de chacune des questions que soulevait son mandat, la Commission s'est dotée d'un Secrétariat regroupant une équipe d'analystes dans les domaines de l'économie, de la fiscalité, de l'administration, de l'urbanisme et de l'information

statistique. Le Secrétariat a procédé tout d'abord à l'analyse de tous les mémoires reçus et a préparé, pour les délibérations de la Commission, des dossiers thématiques qui analysaient les différentes propositions faites par les intervenants et les comparaient aux orientations et recommandations des autres commissions et groupes de travail.

Le Secrétariat a de plus élaboré un programme de recherches pour étudier en profondeur certains aspects plus complexes. Ce programme de recherches a dû se dérouler sur une période relativement courte. Il a été réalisé en partie par le Secrétariat lui-même, avec la collaboration du ministère des Affaires municipales, et en partie par des collaborateurs externes dans les domaines suivants : la gestion municipale, le financement scolaire, la réforme des institutions locales et régionales, les salaires et les relations de travail dans les municipalités et les politiques de compensations gouvernementales tenant lieu de taxes à l'étranger. Dans plusieurs dossiers, le Secrétariat a obtenu l'aide de ministères, notamment du ministère de l'Éducation, du ministère des Finances, du ministère de la Métropole, du ministère des Ressources naturelles et du ministère du Revenu, sans compter celle de tous les ministères concernés par le dossier de la décentralisation.

En ce qui touche la métropole, comme le gouvernement avait demandé à la Commission de tenir particulièrement compte de la situation financière de Montréal, cette dernière dimension a toujours été incluse dans la démarche d'analyse et de recherche. Cependant, le gouvernement n'a pas donné à la Commission le mandat de faire directement enquête sur l'administration budgétaire ou financière de la Ville de Montréal. Malgré certaines critiques dont cette dernière est l'objet, la Commission s'est contentée d'en faire une appréciation globale, de façon à répondre au souhait exprimé par le gouvernement.

1.5 LE DÉFI D'UNE NOUVELLE ENTENTE FISCALE

Plus de vingt ans ont passé depuis que le gouvernement du Québec a offert, en 1978, de procéder à une réforme de la fiscalité municipale. L'entente conclue en 1980 avait pour objectif premier de garantir aux municipalités leur autonomie et de leur donner des ressources financières suffisantes pour qu'elles puissent faire face à leurs responsabilités. Par la suite, la priorité du secteur public québécois est passée graduellement, au cours des années quatre-vingt, du développement des services au contrôle de la croissance des coûts et du volume des dépenses, afin de corriger le déséquilibre budgétaire que la récession de 1982 avait mis en évidence. Comme la crise budgétaire se révéla non seulement conjoncturelle mais aussi structurelle, il fallut ensuite s'attaquer à la rationalisation des politiques sectorielles pour finalement viser l'objectif plus contraignant de l'assainissement des finances publiques, lequel se traduisit par la remise en question des activités gouvernementales. Les réductions de dépenses ont alors commencé à toucher des services qui étaient jusque là considérés essentiels par plusieurs.

Tout comme dans l'administration publique des autres provinces et des autres pays, la recherche de solutions pour corriger l'impasse budgétaire passe par une réforme du secteur public québécois, de ses méthodes de gestion et de son organisation, incluant le partage des responsabilités entre le gouvernement et les instances locales. À moins qu'il y ait une forte accélération de la croissance économique au cours des prochaines années, il faut s'attendre à ce que la

contrainte du financement continue à peser sur la gestion du secteur public, ne serait-ce qu'en raison de la nécessité de réduire le fardeau global de la fiscalité et de l'endettement.

Comme on l'aura constaté, le mandat de la Commission englobe des enjeux fiscaux, financiers, administratifs et organisationnels. Il n'y a pas de solution unique à de tels enjeux. Pour qu'il y ait éventuellement une entente, il faudra qu'il y ait un minimum de consensus à la fois sur les principes en cause, sur les objectifs que chaque instance doit poursuivre à l'intérieur du secteur public et sur les moyens les plus appropriés pour les atteindre. Afin que son rapport fasse œuvre utile, la Commission s'est constamment efforcée d'expliciter les principes qui sous-tendent les choix proposés et d'analyser les avantages et les inconvénients des différentes options possibles.

1.6 LA STRUCTURE DU RAPPORT

Le chapitre 2, qui suit immédiatement cette section, présente les principales caractéristiques de l'organisation et du financement du secteur local. Le chapitre 3 analyse ensuite l'évolution, depuis le début des années quatre-vingt, de la situation budgétaire et financière des composantes du secteur local, c'est-à-dire le secteur scolaire et le secteur municipal. Pour ce dernier secteur, on distingue aussi entre les catégories de villes selon la taille de la population. Une section spéciale porte sur Montréal et les principales villes du Québec.

L'analyse des différentes composantes du financement local se retrouve au chapitre 4, qui débute par une discussion des principes et objectifs qui doivent fonder tout régime de financement local. Sont ensuite abordés successivement la tarification, l'impôt foncier, les exemptions foncières et régimes fiscaux particuliers, les compensations gouvernementales tenant lieu de taxes et les autres sources de revenus telles que la TGE, les droits sur les mutations immobilières et la péréquation.

Le chapitre 5 traite de la problématique des responsabilités et de l'organisation du secteur public local de façon générale et, plus spécifiquement, en milieu rural et dans les grandes agglomérations urbaines. Le chapitre débouche sur la nécessité d'une réforme en profondeur du cadre institutionnel local et sur des critères permettant de guider cette réforme.

Les deux chapitres suivants doivent être abordés de façon complémentaire. Le chapitre 6 décrit les avenues de solutions pouvant être appliquées à court terme en vue d'un règlement de la contribution municipale de 375 M $ et d'un rééquilibrage du financement local et ce, dans une perspective de conclusion rapide d'un pacte fiscal. Le chapitre 7 présente ensuite les éléments d'une réforme globale à plus long terme, qui apparaît essentielle si la société québécoise veut vraiment améliorer la structure du pouvoir municipal et procéder à une véritable décentralisation de responsabilités vers les administrations locales.

Le rapport se termine par un chapitre sur la gestion municipale, les coûts de main-d'œuvre et les relations de travail. La discussion de ces thèmes repose entre autres sur une enquête faite auprès d'un certain nombre de municipalités québécoises et sur différents rapports présentés au gouvernement ces dernières années et qui portaient sur la question difficile des relations de travail dans le milieu municipal.

Chapitre 2

DESCRIPTION DE L'ORGANISATION ET DU FINANCEMENT DU SECTEUR LOCAL

Le secteur local occupe une place très importante dans les finances publiques au Québec. En effet, en 1997, les dépenses des commissions scolaires et de tous les organismes municipaux étaient de 17,0 milliards de dollars[1], soit environ 33 % des dépenses consolidées du secteur public relevant du gouvernement québécois. Le secteur local a perçu 60 % de ses revenus de façon autonome, soit 9,9 milliards, dont 6,1 milliards au titre de l'impôt foncier. Le reste du financement, soit 40 %, provenait donc du gouvernement, qui a versé 6,5 milliards en subventions.

Ce portrait global recèle des situations très différentes puisque le réseau des commissions scolaires est financé à 78 % par les subventions du ministère de l'Éducation, alors que les revenus autonomes des organismes municipaux (y compris les compensations gouvernementales tenant lieu de taxes) représentent 88 % de leurs revenus totaux. Le présent chapitre décrit donc séparément ces deux grandes composantes du secteur local, en précisant leurs différentes sources de financement ainsi que la manière dont est estimée l'assiette de la plus importante de ces sources, à savoir l'impôt foncier.

2.1 LES ORGANISMES DU SECTEUR MUNICIPAL

2.1.1 L'ORGANISATION MUNICIPALE

En vertu de la loi constitutionnelle de 1867, l'Assemblée nationale du Québec détient le pouvoir de légiférer en matière d'institutions municipales sur son territoire. Ces institutions n'ont de pouvoirs que ceux qui leur ont été formellement délégués par l'Assemblée nationale. Le régime municipal québécois repose sur six lois principales qui régissent son organisation et son fonctionnement. Il s'agit :

- des deux lois maîtresses que sont le Code municipal du Québec et la Loi sur les cités et villes ;
- de la Loi sur l'organisation territoriale municipale, qui permet entre autres de créer et de fusionner des municipalités ;
- de la Loi sur les élections et les référendums dans les municipalités, qui établit les règles de la démocratie locale ;

1. Ce montant inclut les dépenses d'immobilisations de 2 milliards de dollars des municipalités, mais exclut les remboursements de capital de 1,2 milliard des municipalités et de 0,3 milliard des commissions scolaires.

- de la Loi sur la fiscalité municipale, qui établit les sources de financement des municipalités et les rend autonomes et responsables à cet égard ;
- de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, qui constitue le cadre juridique des municipalités régionales de comté (MRC).

Il faut aussi mentionner qu'environ 250 des 1 348 municipalités locales actuelles possèdent leur propre charte adoptée par l'Assemblée nationale. C'est notamment le cas de Québec et de Montréal.

Outre le palier local, constitué des municipalités locales, le secteur municipal comporte un palier supramunicipal, pour répondre à des besoins de nature régionale ou en vue de faciliter la mise en commun des services. Ce palier regroupe des communautés urbaines, d'une part, et des municipalités régionales de comté, d'autre part. Le Québec est la seule province canadienne où il existe un tel régime universel à deux paliers. Il y a trois communautés urbaines, constituées par des lois spéciales :

- la Communauté urbaine de Montréal (CUM) ;
- la Communauté urbaine de Québec (CUQ) ;
- la Communauté urbaine de l'Outaouais (CUO).

Les MRC sont au nombre de 96. Leur territoire est défini par lettres patentes ou décrets.

Il existe enfin au Québec cinq types d'organismes paramunicipaux, dont les rôles et responsabilités sont déterminés par différentes lois. Il s'agit :

- des régies intermunicipales de services, au nombre de 115 ;
- des organismes municipaux de transport, au nombre de 23 ;
- des offices municipaux d'habitation (OMH), au nombre de 614 ;
- des sociétés paramunicipales, au nombre de 30 ;
- des organismes municipaux à but non lucratif, voués, par exemple,à la conservation du patrimoine naturel ou culturel.

Ces institutions détiennent des pouvoirs délégués, possèdent un mandat précis ou une vocation unique.

Les municipalités locales sont dirigées par des conseils élus au suffrage universel tandis que les MRC et les communautés urbaines, qui sont des organismes supramunicipaux, ont des conseils formés des maires et de conseillers des municipalités membres. Comme ces derniers ne sont pas directement élus, seules les municipalités locales ont un pouvoir de taxation. Ce sont donc elles qui sont responsables en dernier ressort de pourvoir aux besoins financiers des instances supramunicipales qu'elles contrôlent. Ces instances ont toutefois le pouvoir d'imposer une tarification de leurs services.

Sur le plan des services, les principales responsabilités des municipalités locales sont la sécurité publique, le transport urbain (y compris le transport en commun), l'hygiène du milieu, l'urbanisme et la mise en valeur du territoire, ainsi que les loisirs et la culture. Pour remplir certaines de ces responsabilités, plusieurs municipalités jugent rentable de recourir aux ressources des municipalités voisines et établissent des ententes pour améliorer les services aux citoyens.

Lors de la conclusion d'ententes, les municipalités participantes sont libres de fixer le mode de fonctionnement, la durée, les conditions du renouvellement et le mode de répartition des coûts. Par ailleurs, certaines municipalités confient des services à une régie intermunicipale. Dans ces cas, les municipalités concernées ne gèrent plus directement ces services, même si elles doivent approuver certaines décisions importantes. Cette responsabilité revient aux conseillers qui les représentent au sein de la régie.

Au palier supramunicipal, les responsabilités propres aux MRC ont trait principalement à l'aménagement du territoire, à l'évaluation foncière et à la gestion des territoires non organisés. Les MRC peuvent également agir comme coopératives de services pour les municipalités membres ou exercer les compétences que ces dernières veulent leur déléguer. Quant aux trois communautés urbaines, elles ont des compétences communes liées à l'assainissement des eaux, à l'évaluation foncière, à la récupération et au recyclage des déchets, à la confection de schémas d'aménagement et au transport en commun. Chacune a aussi des responsabilités spécifiques, telles que la sécurité publique pour la CUM, la promotion touristique pour la CUQ et l'alimentation en eau potable pour la CUO.

Deux caractéristiques principales se dégagent du portrait de l'organisation municipale québécoise. Tout d'abord, comme le montre le tableau 2.1 qui suit, 84,9 % des municipalités (1 145 sur 1 348), dans lesquelles vit 22,1 % de la population, ont moins de 5 000 habitants. Comme on le verra au chapitre 7, cette situation contraste avec les efforts qu'ont faits d'autres sociétés pour regrouper leurs gouvernements locaux.

Tableau 2.1

Nombre de municipalités locales par taille de population, 1999

TAILLE DE POPULATION	NOMBRE DE MUNICIPALITÉS[1]	NOMBRE D'HABITANTS
Moins de 1 000	574	327 052
1 000 à 1 999	314	448 808
2 000 à 4 999	257	792 163
5 000 à 9 999	78	537 306
10 000 à 24 999	77	1 224 932
25 000 à 49 999	27	943 875
50 000 à 99 999	16	1 083 551
100 000 et plus	5	1 742 712
TOTAL	1 348	7 100 399

1. Municipalités régies par le Code municipal et la Loi sur les cités et villes, ce qui exclut notamment les 14 villages nordiques relevant de l'Administration régionale Kativik.

Source : Compilation du ministère des Affaires municipales et de la Métropole à partir des données du recensement de 1996 et tenant compte des regroupements de municipalités effectués jusqu'au 1er mars 1999.

Deuxièmement, non seulement les municipalités locales sont-elles nombreuses, mais les responsabilités qu'elles exercent leur donnent une importance prépondérante dans l'administration locale, comme l'illustre le tableau 2.2 qui suit.[2]

Tableau 2.2

Recettes et dépenses courantes consolidées des municipalités et des autres organismes municipaux[1] - 1997 (données préliminaires)

	DÉPENSES[2]		RECETTES[3]	
	M $	%	M $	%
Municipalités locales[4]	6 838	75,8	8 315	88,9
Communautés urbaines	944	10,5	316	3,4
Municipalités régionales de comté	117	1,3	36	0,4
Administration régionale Kativik	24	0,3	25	0,3
Organismes publics de transport en commun	1 004	11,1	635	6,8
Régies intermunicipales	99	1,1	25	0,3
Total des dépenses courantes	9 026	100,0	9 352	100,0

1. Ces statistiques ne comprennent pas les dépenses des offices municipaux d'habitation et des sociétés paramunicipales.
2. Il s'agit ici des dépenses courantes, qui comprennent les remboursements de capital (1 168 M $). Pour obtenir les dépenses totales, il faut soustraire ces remboursements de capital et additionner les dépenses d'immobilisations (2 021 M $), ce qui donne 9 880 M $.
3. Les transferts gouvernementaux aux fonds d'immobilisations (355,5 M $) ne sont pas inclus dans les recettes.
4. Les dépenses à titre de contributions aux autres instances sont exclues des dépenses des municipalités locales, puisque ces dépenses sont incluses dans celles des instances en question. Le montant est de 1 408 M $.

Ce tableau présente les recettes et les dépenses courantes consolidées, observées en 1997, pour l'ensemble des instances municipales (à l'exception des OMH et des sociétés paramunicipales). On constate que les dépenses effectuées directement par les municipalités ont été de 6 838 M $, ce qui équivaut à 75,8 % des dépenses courantes de tout le secteur municipal. Par ailleurs, les dépenses des communautés urbaines étaient de 944 M $ (10,5 %) et celles des organismes de transport en commun, de 1 004 M $ (11,1 %). Les opérations des autres instances ne totalisaient que 2,7 % des dépenses du secteur municipal.

On constate également que la répartition des recettes est très différente de celle des dépenses. Ainsi, les municipalités percevaient 88,9 % des recettes totales, soit 8 315 M $, comparativement à des dépenses directes de 6 838 M $. À ces dépenses directes s'ajoutaient en effet des contributions de 1 408 M $ faites aux autres instances municipales, de sorte qu'en tenant compte de ces contributions, les dépenses totales étaient en fait de 8 247 M $. Les recettes propres des communautés urbaines totalisaient 316 M $ (3,4 % des recettes totales) et celles des organismes de transport en commun, 635 M $ (6,8 % des recettes totales). Le surplus d'exercice global pour l'ensemble du secteur municipal, constitué de la différence entre les recettes de 9 352 M $ et les dépenses de 9 026 M $, était de 326 M $ pour 1997.

2. Pour ce tableau, comme pour tous les tableaux du rapport dont la source n'est pas identifiée, les données proviennent du ministère des Affaires municipales et de la Métropole.

2.1.2 LES SOURCES DE REVENUS MUNICIPAUX

Étant donné le contrôle qu'exercent les municipalités locales sur les opérations de l'ensemble des instances municipales, la description des revenus sera présentée de façon consolidée, c'est-à-dire en incluant tous les organismes municipaux, de même que les fonds d'administration et d'immobilisations. De plus, pour les fins de l'analyse, les revenus autonomes ont été regroupés en trois catégories, soit les impôts, les compensations tenant lieu de taxes et les revenus de services. Une quatrième catégorie correspond aux paiements de transfert conditionnels et inconditionnels en provenance du gouvernement.

Tableau 2.3

Sources de revenus municipaux consolidés, 1997 (données préliminaires)

	M $	DISTRIBUTION PROCENTUELLE
1. Impôts		
Impôts fonciers généraux et sectoriels	4 267,8	44,0
Impôts spécifiques	833,1	8,6
Sous-total : Impôts	5 100,9	52,6
2. Compensations tenant lieu de taxes		
Immeubles non portés au rôle		
- TGE	354,6	3,7
- Autres immeubles non portés au rôle	7,0	–
Immeubles gouvernementaux	415,1	4,2
Autres immeubles non imposables	15,1	0,2
Sous-total : Compensations tenant lieu de taxes	791,8	8,1
3. Revenus de services		
Taxes de services et autres taxes	1 104,7	11,4
Droits et autres prélèvements	372,8	3,8
Vente de biens et services et autres revenus	731,3	7,5
Transport en commun	433,0	4,5
Sous-total : Revenus de services	2 641,9	27,2
4. Total : Revenus autonomes (1 + 2 + 3)	8 534,6	87,9
5. Transferts gouvernementaux		
Transferts inconditionnels		
- Péréquation	35,3	0,4
- Autres transferts inconditionnels	25,2	0,3
Transferts conditionnels		
- Fonds d'administration	554,6	5,7
- Fonds d'immobilisations	355,5	3,7
- Transport en commun	201,4	2,1
Total : Transferts	1 172,0	12,1
6. Total : Revenus (4 + 5)	9 706,6 [1]	100,0

1. Les revenus présentés dans ce tableau incluent les transferts gouvernementaux aux fonds d'immobilisations (355,5 M $), qui n'étaient pas inclus dans le tableau 2.2, d'où la différence entre les revenus de 9 706,6 M $ du présent tableau et les revenus de 9351 M $ du tableau précédent.

2.1.2.1 Les impôts

Les revenus de la catégorie « impôts » comprennent les impôts fonciers généraux et sectoriels, ainsi que les impôts spécifiques. Il s'agit de la source de revenus la plus importante, car elle représentait, en 1997,52,6 % du total des revenus municipaux consolidés.

Les impôts fonciers généraux et sectoriels

Les impôts fonciers, ou taxes foncières, sont prélevés sur la valeur réelle des immeubles inscrits aux rôles d'évaluation foncière des municipalités. Il peut s'agir de la taxe foncière générale, imposée selon un taux unique à tous les immeubles imposables de la municipalité, ou de celle relative aux améliorations locales (aqueduc, égouts, etc.), dont les taux peuvent varier par secteur. En 1997, ces taxes représentaient 4 268 M $, ou 44 % des recettes totales consolidées.

Les impôts spécifiques

En plus d'être assujettis à la taxe foncière générale, les immeubles non résidentiels peuvent être visés par des taxes spécifiques, selon le choix de la municipalité. Ce sont la taxe foncière sur les immeubles non résidentiels, la surtaxe foncière sur les immeubles non résidentiels et la taxe d'affaires basée sur la valeur locative des lieux d'affaires. La loi fixe toutefois des coefficients visant à plafonner les recettes pouvant être perçues simultanément de ces taxes. Ainsi, le produit des trois taxes ne peut excéder, pour la plupart des municipalités, la plus élevée des deux valeurs suivantes : 96 % du rendement de la taxe foncière générale appliquée à ces mêmes immeubles, ou 5,5 fois le taux de la taxe foncière générale appliqué aux valeurs locatives. Dans le cas des municipalités situées sur le territoire d'organismes publics de transport, des coefficients plus élevés s'appliquent, de manière à compenser le retrait des subventions gouvernementales au transport en commun effectué en 1992 (sur le territoire de la Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal (STCUM), ils sont respectivement de 1,24 et 7,30). En 1997,405 municipalités imposaient de telles taxes spécifiques, pour un montant de 833,1 M $, représentant environ 8,6 % des recettes totales consolidées.

2.1.2.2 Les compensations tenant lieu de taxes

Il y a deux sources principales de compensations tenant lieu de taxes. La première a trait à certains immeubles non portés au rôle, les plus importants étant ceux des réseaux de télécommunications, de gaz et d'électricité. La deuxième source correspond aux compensations versées pour les immeubles du secteur public.

Les entreprises de télécommunications, de gaz et d'électricité versent une compensation appelée taxe TGE à l'égard de certains immeubles non imposables de leur réseau. Cette compensation, perçue par le ministère du Revenu, est calculée sur la base des revenus de ces entreprises et est redistribuée aux municipalités après déduction de certains frais de gestion. Depuis 1996, une partie des recettes de cette taxe sert à financer le programme de péréquation municipale, pour un montant de 35 M $. Sont également pourvues à même les recettes de la TGE une partie de l'aide financière aux MRC, pour un montant de 3 M $, et une aide spéciale aux six villes centrales des régions métropolitaines de recensement (RMR)[3]. Le solde des recettes est réparti entre

3. Cette aide spéciale, qui était de 27 M $ en 1997,a été ramenée à 11 M $ en 1998 et, cette même année,un montant de 34,6 M $, correspondant à la hausse du rendement de la TGE depuis 1996,a été versé au Fonds de financement des activités locales. Cet arrangement prévaut de nouveau en 1999 et,à moins de la conclusion d'un pacte fiscal d'ici là, il sera répété en l'an 2000. Voir le chapitre 6 pour plus de détails.

l'ensemble des municipalités en fonction de leur population et de leur effort fiscal, exprimé par le taux global de taxation uniformisé (TGTU). Cet indicateur du fardeau fiscal moyen assumé par l'ensemble des contribuables correspond aux recettes de taxes et de tarification perçues par la municipalité (à l'exception des taxes spécifiques imposées au secteur non résidentiel), divisées par la valeur foncière uniformisée des immeubles imposables de la municipalité[4]. En 1997, les recettes de la taxe TGE versées au secteur municipal, exclusion faite de la péréquation, étaient de 354,6 M $, ce qui représentait 3,7 % des recettes totales.

Le gouvernement fédéral et le gouvernement du Québec, quant à eux, versent aux municipalités des compensations tenant lieu de taxes sur leurs propres immeubles, sur ceux de leurs mandataires et, dans le cas du gouvernement du Québec, sur ceux des réseaux de l'éducation, de la santé et des services sociaux. Les compensations versées à l'égard des immeubles relevant du gouvernement du Québec représentent une proportion variable des taxes qui seraient payables si ces immeubles étaient imposables :

- Immeubles du gouvernement du Québec : 100 %
- Établissements de la santé, des services sociaux et de l'enseignement supérieur : 80 %
- Immeubles des commissions scolaires : 25 %

Il est à noter, cependant, que les immeubles détenus par la Société immobilière du Québec (SIQ), qui comprennent la majeure partie des espaces occupés par le gouvernement du Québec, incluant le réseau carcéral et les palais de justice, de même que ceux appartenant aux sociétés d'État, ne font pas l'objet de compensations tenant lieu de taxes, mais sont assujettis aux mêmes taxes que les immeubles du secteur privé. En 1997, les compensations tenant lieu de taxes versées par le gouvernement du Québec représentaient approximativement 311 M $.

Contrairement à ce que fait le gouvernement du Québec à l'égard de ses propres immeubles, les compensations d'environ 104 M $ versées par le gouvernement fédéral à l'égard des siens équivalent à moins de 100 % des taxes qui seraient payables si ces immeubles étaient imposables. En effet, les règles d'évaluation utilisées dans le cas des immeubles fédéraux présentent certaines différences par rapport à celles généralement utilisées au Québec et se traduisent par une évaluation foncière inférieure à ce que l'on obtiendrait si l'on appliquait intégralement les règles du Québec.

La somme des compensations versées par les deux ordres de gouvernement s'élevait, en 1997, à 415,1 M $, soit 4,2 % des recettes totales consolidées des organismes municipaux.

2.1.2.3 Les revenus de services

Les revenus de services proviennent de quatre sources :

- les taxes de services et autres taxes similaires ;
- les droits et prélèvements ;
- la vente de biens et services ;
- la tarification du transport en commun.

4. La notion d'uniformisation de la valeur foncière est expliquée à la section 2.3.1 du présent chapitre.

La catégorie la plus importante est celle des taxes de services et autres taxes similaires, qui équivalaient à 1 104,7 M $ en 1997, soit 11,4 % des recettes totales consolidées. Pour lever ces taxes, les municipalités locales peuvent recourir à divers modes de tarification. Il peut s'agir d'une taxe foncière basée sur une autre caractéristique de l'immeuble que sa valeur, comme sa superficie ou son étendue en front, d'une compensation exigée du propriétaire ou de l'occupant d'un immeuble pour l'utilisation d'un bien ou d'un service, ou d'un prix exigé de façon ponctuelle pour une telle utilisation. Le mode de tarification doit être lié au coût du service qu'il vise à financer. La catégorie des droits et prélèvements (qui comprend notamment les droits sur les mutations immobilières, les amendes, les permis et les licences) et les deux autres catégories (vente de biens et services et tarification du transport en commun) totalisaient 1 537,2 M $ en 1997, soit 15,8 % des recettes consolidées.

2.1.2.4 Les transferts gouvernementaux

Les transferts gouvernementaux reçus par les organismes du secteur municipal comprennent des paiements inconditionnels, dont la péréquation, et différentes subventions conditionnelles, qui sont versées aux fonds d'administration, aux fonds d'immobilisations et aux services de transport en commun. L'ensemble de ces transferts représentait 1 172,0 M $ en 1997 ou 12,1 % des recettes consolidées. Les transferts conditionnels représentent la part la plus importante, en particulier ceux pour les fonds d'administration, qui servent principalement à défrayer les coûts des services de dettes reliés aux immobilisations réalisées au cours des années antérieures, notamment dans le cadre du programme d'assainissement des eaux usées.

Parmi les paiements de transfert, le programme de péréquation n'est certes pas le plus important, mais il est stratégique pour les petites municipalités. Doté, en 1997, d'une enveloppe de 35 M $ pourvue à même la TGE, il vise à venir en aide aux municipalités dont la richesse foncière est jugée déficiente, afin qu'elles puissent offrir les services publics essentiels sans devoir recourir à des taux d'imposition excessifs. Pour chaque municipalité, la richesse foncière est constituée de la somme des valeurs des immeubles imposables et des immeubles faisant l'objet d'une compensation tenant lieu de taxes, ainsi que de la valeur équivalant à la capitalisation des paiements tenant lieu de taxes perçus à l'égard de certains ouvrages destinés à la production d'électricité. Ces valeurs sont uniformisées, afin de les ramener sur une base comparable, à savoir la valeur réelle à une date donnée.

La péréquation représente 0,4 % des recettes des municipalités locales prises dans leur ensemble. Toutefois, l'aide est concentrée dans les municipalités dont la population est inférieure à 5 000 habitants : 575 d'entre elles ont reçu pour 1997 des paiements de péréquation totalisant 30,6 M $, soit 87 % des sommes versées dans le cadre du programme. En moyenne, les montants versés à ces municipalités représentaient 5,9 % de leur budget, soit une économie de taxes d'environ 83 $ pour une résidence unifamiliale moyenne. Pour ces municipalités, cela signifiait une réduction moyenne de leur taux global de taxation (TGT) d'environ 0,15 $ par 100 $ d'évaluation.

2.1.3 LES EMPRUNTS À LONG TERME DES ORGANISMES MUNICIPAUX

Toute municipalité peut, pour des fins relevant de sa compétence, emprunter des sommes par l'émission de bons, par billet ou par tout autre titre. Généralement, et sous réserve de disposition contraire, un tel emprunt doit être effectué par un règlement soumis à l'approbation des

personnes habilitées à voter, de même qu'à l'approbation du ministre des Affaires municipales et de la Métropole. Au 31 décembre 1997, la dette brute de l'ensemble des organismes municipaux (municipalités locales, communautés urbaines, MRC, organismes publics de transport, etc.) dépassait les 14 milliards de dollars. Si l'on exclut, toutefois, les montants accumulés dans les fonds d'amortissement et les montants à recouvrer en subventions provenant du gouvernement ou de tiers, la dette nette réellement à la charge des municipalités s'établissait à 10,8 milliards de dollars, soit 1 373 $ par habitant.

Au cours des cinq dernières années, les dépenses municipales d'immobilisations ont varié entre 2,0 et 2,2 milliards de dollars par an. Selon les informations disponibles au ministère des Affaires municipales et de la Métropole, les municipalités du Québec, en 1996, auraient financé par emprunt 56 % de leurs immobilisations. Le reste du financement provenait de deux sources : des fonds propres de la municipalité (23 %) et des subventions gouvernementales (21 %).

2.2 LES COMMISSIONS SCOLAIRES

2.2.1 L'ORGANISATION DU SECTEUR SCOLAIRE

À la suite des regroupements successifs qui ont été faits depuis 1965, l'organisation territoriale du secteur scolaire s'est beaucoup simplifiée au cours des ans. Avec la dernière restructuration entrée en vigueur en juillet 1998, qui a fait passer le nombre de commissions scolaires de 158 à 72, l'assise territoriale de celles-ci s'est également rapprochée de celle des municipalités régionales de comté. Il existe maintenant au Québec 60 commissions francophones, neuf anglophones et trois à statut particulier (commissions nordiques). Chacune est dirigée par un conseil de commissaires élu au suffrage universel et a la responsabilité de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire et secondaire public, tant pour la formation générale que pour la formation professionnelle des jeunes et des adultes. À cela s'ajoutent des services aux entreprises, des activités de formation de la main-d'œuvre et certains services aux communautés locales, comme les loisirs et les services de garde. Les dépenses courantes des commissions scolaires totalisaient 6,6 milliards de dollars pour l'année scolaire 1997-1998. Si l'on ajoute les immobilisations, les dépenses totales étaient de 7,1 milliards de dollars[5].

2.2.2 LES SOURCES DE FINANCEMENT DES COMMISSIONS SCOLAIRES

Le financement des commissions scolaires provient essentiellement de trois sources, à savoir les subventions gouvernementales, les impôts fonciers scolaires et les revenus de tarification et de vente de services. En 1997-1998, les subventions représentaient 78,2 % du total, l'impôt foncier scolaire, 14,8 %, et les autres revenus, 7,0 %. L'importance des subventions gouvernementales découle de la politique québécoise selon laquelle la plus grande partie des dépenses en éducation doit être financée centralement, afin d'assurer l'accessibilité et l'égalité des chances pour tous. Le financement gouvernemental remplit ainsi une fonction redistributive, qu'on ne retrouve à peu près pas dans le financement des services municipaux. Les subventions gouvernementales aux commissions scolaires se subdivisent en cinq catégories :

5. Les dépenses des commissions scolaires sont expliquées plus en détail au chapitre 3.

- une subvention générale de fonctionnement : 3 941 M $ ou 59,5 % des revenus ;
- une subvention de péréquation visant à assurer que toutes les commissions scolaires disposent,à clientèles comparables, du même niveau de revenus autonomes : 410 M $ ou 6,2 % des revenus ;
- une subvention pour le transport scolaire : 406 M $ ou 6,2 % des revenus ;
- une subvention pour le service de la dette à long terme reliée aux immobilisations autorisées par le ministère de l'Éducation : 336 M $ ou 5,1 % des revenus[6] ;
- des subventions provenant de ministères autres que le ministère de l'Éducation, notamment pour l'éducation aux adultes et la formation de la main-d'œuvre : 45 M $ ou 0,7 % des revenus.

Tableau 2.4

Les sources de revenus des commissions scolaires, année scolaire 1997-1998

	M $	DISTRIBUTION PROCENTUELLE
1. Revenus autonomes		
Impôts fonciers scolaires	973,7	14,8
Achat de services par le gouvernement fédéral et d'autres instances gouvernementales	31,7	0,5
Tarification, vente de services et autres revenus	429,6	6,5
Sous-total : Revenus autonomes	1 435,0	21,8
2. Subventions gouvernementales		
Fonctionnement	3 940,8	60,0
Péréquation	409,9	6,2
Transport scolaire	405,6	6,2
Service de la dette à long terme	335,9	5,1
Autres subventions	44,9	0,7
Sous-total : Subventions	5 137,1	78,2
3. Total des revenus	6 572,1	100,0

Source : Statistiques de l'éducation, ministère de l'Éducation. Les regroupements ont été faits par la Commission.

Les revenus autonomes des commissions scolaires ont totalisé 1 435 M $ en 1997-1998. Le plus important de ces revenus est constitué des recettes de l'impôt foncier scolaire, représentant 974 M $, que les commissions perçoivent en s'appuyant sur les rôles d'évaluation foncière établis par les municipalités. L'impôt scolaire est assujetti à un double plafond, soit le moindre de 0,35 $ des 100 $ d'évaluation et d'un ensemble de montants par élève permettant d'établir le niveau standardisé des revenus autonomes. La taxe scolaire est réputée financer les activités suivantes :

- le solde non pourvu des dépenses, tel qu'il s'établissait antérieurement à la réforme de la fiscalité scolaire de 1990-1991,soit un montant de l'ordre de 260 M $;

6. Ce montant fait abstraction des contributions gouvernementales de 130 M $ aux fonds d'amortissement.

- les dépenses d'entretien et de fonctionnement reliées aux équipements scolaires (transfert de responsabilité effectué en 1990-1991) ;
- les dépenses reliées aux activités administratives ayant lieu au siège social des commissions scolaires (transfert de responsabilité effectué en 1996-1997) ;
- les dépenses reliées à la gestion des écoles et des centres, soit principalement la rémunération du personnel de direction de ces établissements (transfert de responsabilité effectué en 1997-1998).

Les autres revenus, provenant principalement de la tarification d'activités et de ventes de services (garderies, cafétérias, etc.) totalisaient 430 M $ en 1997-1998, auxquels s'ajoutaient 32 M $ provenant d'instances gouvernementales ayant acheté des services d'éducation pour leurs clientèles. La somme des deux montants équivalait à 7,0 % des revenus totaux.

2.2.3 LES EMPRUNTS À LONG TERME DES COMMISSIONS SCOLAIRES

Les commissions scolaires contractent des emprunts à long terme en émettant des obligations pour le financement des dépenses d'investissements autorisées par le ministère de l'Éducation. La négociation des emprunts sur les marchés financiers est faite par le ministère des Finances. Le ministère de l'Éducation verse par la suite une subvention pour le paiement des intérêts et le remboursement de capital, qui se fait au rythme de 4 % par année. Les investissements annuels des commissions scolaires sont actuellement de l'ordre de 350 M $ et le niveau cumulé des emprunts était, à la fin de 1998, de 3,7 milliards de dollars.

2.3 L'ASSIETTE DE L'IMPÔT FONCIER

L'impôt foncier représentait en 1997 la part prédominante des revenus autonomes des municipalités et des commissions scolaires, soit respectivement 59,7 % et 67,9 %. Comparativement aux autres taxes du secteur public, qui sont imposées sur des valeurs précises comme celles découlant d'activités de travail (revenus de travail) ou de transactions (prix de vente) ou encore celles inscrites dans un bilan (capitalisation), l'impôt foncier sur les immeubles résidentiels et non résidentiels est basé sur des valeurs qui doivent être estimées. La liste de ces valeurs est appelée le rôle d'évaluation foncière. Ce rôle est donc un élément très important du financement local et sa confection doit suivre le processus prescrit par la Loi sur la fiscalité municipale. Ce processus est expliqué succinctement dans la présente section, qui se termine par une brève description des exemptions restreignant l'assiette foncière.

2.3.1 LA CONFECTION DU RÔLE D'ÉVALUATION FONCIÈRE

La confection du rôle d'évaluation foncière est une responsabilité locale. Cette tâche est assumée par l'organisme municipal responsable de l'évaluation (OMRE). Généralement, ce sont les municipalités régionales de comté, les communautés urbaines et les municipalités régies par la Loi sur les cités et villes qui agissent comme OMRE. Un organisme municipal qui a compétence

en matière d'évaluation peut toutefois déléguer sa responsabilité à un autre organisme qui a cette compétence. Le ministère des Affaires municipales et de la Métropole établit les normes et les méthodes d'évaluation et voit à leur respect.

2.3.1.1 Les techniques d'évaluation

En règle générale, tous les immeubles situés sur le territoire d'une municipalité sont portés au rôle d'évaluation sur la base de leur valeur réelle, c'est-à-dire leur valeur marchande dans un marché libre et ouvert à la concurrence. De plus, les valeurs inscrites au rôle doivent tendre à refléter les conditions du marché qui prévalaient 18 mois avant l'entrée en vigueur du rôle, soit au 1er juillet de l'exercice précédant le dépôt. Pour établir la valeur marchande des propriétés, l'évaluateur peut recourir à trois techniques définies dans le Manuel d'évaluation foncière du Québec, à savoir les techniques de la parité, du revenu et du coût.

Technique de la parité : L'utilisation de la technique de la parité, aussi appelée « méthode de comparaison », consiste à estimer le prix de vente le plus probable des immeubles portés au rôle d'évaluation en se basant sur l'observation des conditions de transaction d'immeubles similaires effectivement vendus. Considérée comme prépondérante parce qu'elle constitue un moyen de preuve direct, la technique de la parité, peu coûteuse, produit d'excellents résultats, lorsqu'elle est utilisée pour évaluer des immeubles de milieux homogènes où les ventes sont nombreuses ;

Technique du revenu : L'évaluation selon la technique du revenu est utilisée dans le cas d'immeubles qui procurent un revenu à leur propriétaire. Elle consiste à établir la valeur d'un immeuble sur la base de la capacité de ce dernier à engendrer des revenus nets, dans le présent et dans l'avenir. Considérée comme un moyen de preuve indirect, la technique du revenu repose sur l'hypothèse que la valeur d'un immeuble s'établira au montant qu'un acheteur avisé serait justifié de payer aujourd'hui, en anticipant les bénéfices monétaires futurs que lui procurerait la propriété de cet immeuble ;

Technique du coût : L'évaluation d'un immeuble à l'aide de la technique du coût se fait en estimant la valeur de construction (bâtiments et améliorations au terrain) ; il faut y ajouter la valeur du terrain établie par d'autres techniques. Considérée comme un moyen de preuve indirect, la technique du coût repose sur l'hypothèse qu'un acheteur avisé ne paierait pas plus pour un immeuble que ce qu'il lui en coûterait pour en construire un semblable.

En évaluation immobilière, il est fréquent d'utiliser plusieurs techniques de mesure de la valeur, issues de méthodes différentes et basées sur diverses hypothèses. Il faut aussi souligner qu'au Québec, les techniques de mesure de la valeur sont souvent elles-mêmes redéfinies par les différents tribunaux.

2.3.1.2 La tenue à jour et l'équilibration du rôle

La qualité première d'un rôle d'évaluation réside dans sa capacité de garantir la plus grande équité horizontale possible, c'est-à-dire d'assurer que toutes les valeurs qui y sont inscrites se rapprochent, autant que faire se peut, des valeurs réelles ou d'une même proportion de celles-ci.

Le rôle doit donc être tenu à jour pour incorporer les changements de statut légal ou de valeur foncière découlant de certains événements, tels que changements de propriétaires, subdivisions de terrains, nouvelles constructions, modifications à des bâtiments existants, etc. Dans le cas où l'évaluation d'une unité doit être refaite à la suite d'un événement l'ayant affectée, cette évaluation doit être réalisée comme si cet événement avait été connu lors du dépôt du rôle, c'est-à-dire en considérant la même date de référence et les mêmes paramètres de base que ceux ayant servi à confectionner l'ensemble du rôle : le maintien de l'équité du rôle en dépend.

Pour cette même raison d'équité, il est opportun de remettre périodiquement en question l'équilibre des valeurs déjà portées au rôle et de procéder aux correctifs requis de façon à conserver cette équité. Cela se fait par ce qu'il est convenu d'appeler l'équilibration des rôles, laquelle est définie de la façon suivante dans l'article 46.1 de la Loi sur la fiscalité municipale :

> « L'équilibration consiste, dans le processus de confection d'un nouveau rôle d'évaluation foncière, à modifier tout ou partie des valeurs inscrites au rôle en vigueur dans le but d'éliminer le plus possible les écarts entre les proportions de la valeur réelle que représentent les valeurs inscrites au rôle. »

Ainsi, l'équilibration doit faire en sorte de refléter l'évolution de la valeur réelle dans son ensemble, mais aussi et surtout son évolution différente selon les endroits, les catégories d'immeubles et même les propriétés prises individuellement. Une telle équilibration se fait souvent par réévaluation : il s'agit alors de produire de nouvelles évaluations au moyen des trois techniques précitées. Cependant, dans le cas de catégories ou de secteurs d'immeubles regroupant un grand nombre de propriétés et où les ventes sont nombreuses et homogènes, il est possible de redresser les évaluations déjà contenues dans les rôles en vigueur par l'application de facteurs appropriés, dérivés du rapport entre les prix de vente et les valeurs inscrites au rôle.

Depuis 1988, chaque OMRE doit, tous les trois ans, déposer un rôle pour chaque municipalité relevant de sa compétence. Ce rôle doit obligatoirement avoir fait l'objet d'une équilibration dans le cas des municipalités de 5 000 habitants ou plus. En ce qui concerne les plus petites municipalités, l'équilibration du rôle n'est obligatoire qu'aux six ans, en raison du dynamisme moindre caractérisant leur marché immobilier. Le rôle entre en vigueur le 1er janvier suivant son dépôt, lequel doit s'effectuer entre le 15 août et le 15 septembre. Il demeure valide pour trois années d'imposition consécutives et est tenu à jour pendant cette période.

Cependant, en décembre 1996, le gouvernement a modifié, dans le cas des municipalités de la CUM, le calendrier de dépôt des rôles d'évaluation et, dans certains cas, leur durée d'application. En juin 1998, par la Loi modifiant la Loi sur la fiscalité municipale (Loi 440), le gouvernement a également permis que le Comité exécutif de la CUM puisse décréter que les rôles en vigueur depuis le 1er janvier 1995 le demeurent jusqu'à la fin de 1999. La CUM s'est prévalue de ce pouvoir.

2.3.1.3 La proportion médiane et l'uniformisation des valeurs foncières

Outre la tenue à jour du rôle entre ses équilibrations, les dispositions législatives et réglementaires en vigueur prescrivent la mesure annuelle du niveau de tous les rôles d'évaluation, relativement au niveau du marché, par l'emploi d'un instrument maintenant bien connu par les personnes intervenant en fiscalité foncière : la proportion médiane. Il s'agit d'un indicateur statistique constitué par la donnée médiane d'une distribution de proportions individuelles mettant

en relation l'évaluation des propriétés ayant fait l'objet de transactions et leur prix de vente. Le résultat ainsi établi est alors considéré comme représentatif du niveau général du rôle d'évaluation et, par conséquent, de celui auquel devrait tendre chacune des valeurs qui y sont inscrites.

Pour déterminer dans quelle mesure les valeurs inscrites au rôle se rapprochent significativement de ce niveau,un autre indicateur statistique est utilisé : il s'agit de l'écart type relatif à la médiane. Cet indicateur révèle l'ampleur de la dispersion des valeurs autour de la tendance centrale qu'est la proportion médiane : un écart type élevé peut être symptomatique d'un rôle qui n'est plus équilibré.

La proportion médiane est surtout utilisée, entre les dépôts de rôles, pour assurer l'équité de la répartition entre les municipalités des sommes d'argent qu'elles doivent recevoir (péréquation, recettes de TGE) ou des quote-parts qu'elles doivent verser aux organismes supramunicipaux. En effet,l'inverse de la proportion médiane,soit le facteur comparatif, sert annuellement à uniformiser les évaluations, c'est-à-dire à les ramener à une base de 100 %, soit à leur pleine valeur réelle. Ce sont ces valeurs foncières uniformisées qui entrent dans les formules de répartition des sommes ci-dessus mentionnées.

2.3.1.4 Le rôle de la v aleu r locative

Il reste enfin à souligner qu'outre le rôle d'évaluation foncière, il peut exister un rôle de la valeur locative, qui sert à imposer la taxe d'affaires. En effet, si une municipalité décide d'imposer une taxe d'affaires, elle doit demander à l'évaluateur de confectionner un rôle de la valeur locative pour tous les lieux d'affaires situés sur son territoire. Chaque inscription est faite au nom de l'occupant du local et celui-ci est directement responsable du paiement de la taxe.

2.3.2 LES EXEMPTIONS DE TAXES FONCIÈRES

Les exemptions de taxes municipales et scolaires constituent des exceptions à la règle générale, à l'effet que tous les immeubles situés sur le territoire d'une municipalité doivent être portés à son rôle d'évaluation et taxés sur la base de leur valeur réelle et des coûts exigibles pour les services municipaux qui leur sont dispensés. Les exemptions peuvent être regroupées suivant les catégories suivantes :

- les immeubles et équipements non portés au rôle ;
- les immeubles portés au rôle,mais qui sont exemptés de taxes foncières ;
- les immeubles imposables qui bénéficient d'un régime fiscal particulier.

Les immeubles non portés au rôle comprennent principalement les ponts, les voies publiques et les ouvrages d'aqueduc et et d'égouts. Dans le secteur industriel, les équipements (machines, appareils et accessoires) reliés à la production sont exclus de l'évaluation, de même que les équipements antipollution,dans la mesure seulement où ils sont intégrés au processus de production. Les objets mobiliers attachés à perpétuelle demeure dans les établissements des réseaux de l'éducation et de la santé sont également exclus,sauf dans la proportion suivant laquelle ils ont pour objet de fournir un service à un immeuble porté au rôle.

La catégorie des immeubles portés au rôle, mais exempts d'imposition, regroupe les immeubles possédés par les gouvernements du Canada et du Québec, les corporations religieuses, certains organismes municipaux, les coopératives et certains organismes à but non lucratif. Dans ce dernier cas, l'immeuble est exempté s'il est reconnu par la Commission municipale du Québec comme étant à l'usage du public et utilisé dans un but non lucratif à des fins culturelles, scientifiques, récréatives, charitables ou sociales, ou pour des activités administratives reliées à la poursuite de cet objectif. L'inscription au rôle d'immeubles qui bénéficient d'une exemption de taxes se justifie par l'intérêt de la municipalité d'avoir un inventaire de tous les immeubles sur son territoire, mais aussi par la nécessité de suivre l'évolution de leur utilisation, étant donné que certaines exemptions sont fonction de l'utilisation de l'immeuble, comme par exemple dans le cas des églises et des presbytères, ainsi que des immeubles appartenant à des organismes à but non lucratif. Ces immeubles exemptés deviennent imposables lorsqu'ils ne sont pas utilisés aux fins prévues par l'exemption, ou qu'ils sont occupés par une personne qui n'aurait pas droit à l'exemption.

Enfin, certains immeubles ou contribuables bénéficient de régimes fiscaux particuliers: les terrains de golf, les réserves écologiques, les exploitations agricoles et forestières, les entreprises de chemin de fer, les raffineries et les réseaux de distribution de gaz, de télécommunications et d'énergie électrique. À titre d'exemple, la loi plafonne la valeur d'imposition des terrains de golf mesurant 20 hectares ou plus et ouverts au public. De plus, les ouvrages d'aménagement d'un terrain utilisé comme parcours de golf sont exemptés de taxes.

Il existe également des exceptions à l'imposition de la taxe d'affaires. La plupart d'entre elles ont un lien direct avec les exemptions de taxes foncières accordées à l'égard d'immeubles appartenant aux gouvernements et de ceux à caractère communautaire (églises, organismes à but non lucratif).

Chapitre 3

L'ÉVOLUTION DE LA SITUATION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE DU SECTEUR LOCAL

Si l'on veut mettre en perspective les attentes qui ont été exprimées devant la Commission en relation avec les différents volets de son mandat, il importe de bien saisir l'évolution de la situation budgétaire et financière du secteur local. Pour ce faire, il faut remonter au début des années quatre-vingt, après que la réforme de la fiscalité de 1980 se fut traduite dans les budgets des municipalités et des commissions scolaires. L'objectif principal de cette réforme consistait à garantir l'autonomie financière des municipalités, en diminuant les subventions gouvernementales et en leur donnant la quasi-exclusivité du champ de l'impôt foncier. En contrepartie, les commissions scolaires avaient vu diminuer la part de leurs revenus provenant de l'impôt foncier, tandis qu'augmentait à plus de 90 % la part provenant des subventions gouvernementales.

L'analyse présentée dans ce chapitre porte sur la période de 1982 à 1997, années pour lesquelles il est possible d'obtenir des statistiques comparables. Durant cette période, le secteur local a pu bénéficier, après la récession de 1982, de plusieurs années d'une croissance économique soutenue. Toutefois, en 1990, il y eut à nouveau une récession. Le secteur local dut donc composer par la suite avec une conjoncture plus difficile et absorber l'effet des mesures qui furent prises par le gouvernement pour assainir les finances publiques québécoises.

Le présent chapitre décrit la façon dont le secteur local s'est adapté à ces changements et permet d'apprécier la situation dans laquelle il se trouve actuellement. Le chapitre débute par l'analyse de l'évolution des revenus et des dépenses des municipalités dans leur ensemble. Par la suite, on examine comment diffère la situation des villes selon l'importance de leur population, pour enfin procéder à une analyse comparative de la situation de Montréal et des plus grandes villes du Québec. L'évolution de la situation budgétaire et financière du secteur scolaire est ensuite examinée et le chapitre se termine par un portrait du fardeau fiscal du secteur local dans son ensemble.

3.1 L'ÉVOLUTION DES REVENUS MUNICIPAUX

Avant la réforme de la fiscalité de 1980, les revenus autonomes représentaient 76 % des recettes totales des municipalités locales. Après la réforme, ce pourcentage a augmenté à 95 %, à la suite des restrictions imposées à l'accès des commissions scolaires au champ de l'impôt foncier. C'était là un des objectifs principaux de la réforme. Toutefois, comme l'illustre le tableau 3.1, lorsqu'on inclut tous les organismes municipaux, c'est-à-dire lorsqu'on considère les revenus

Tableau 3.1

Évolution et répartition des revenus municipaux consolidés[1] de 1982 à 1997 (données préliminaires pour 1997)

	REVENUS NOMINAUX (M $)				RÉPARTITION PROCENTUELLE (%)			
	1982	1987	1992	1997	1982	1987	1992	1997
1. Impôts								
Impôts fonciers généraux et sectoriels	2 074,5	2 891,2	3 957,7	4 267,8	44,3	45,0	44,7	44,0
Impôts spécifiques	323,8	472,9	828,8	833,1	6,9	7,4	9,4	8,6
Sous-total : Impôts	2 398,3	3 364,1	4 786,6	5 100,9	51,3	52,3	54,1	52,6
2. Compensations tenant lieu de taxes								
Immeubles non portés au rôle[2]								
- TGE	144,8	218,9	312,4	354, 6	3,1	3,4	3,5	3,7
- Autres	3,8	5,7	6,4	7,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Immeubles gouvernementaux	283,1	364,7	396,3	415,1	6,1	5,7	4,5	4,2
Autres immeubles non imposables	12,8	17,9	12,8	15,1	0,3	0,3	0,1	0,2
Sous-total: Compensations tenant lieu de taxes	444,5	607,1	727,8	791,9	9,5	9,5	8,2	8,1
3. Revenus de services								
Taxes de services et autres taxes	372,1	475,2	1 001,1	1 104,7	8,0	7,4	11,3	11,4
Droits et autres prélèvements	117,7	251,5	326,9	372,8	2,5	3,9	3,7	3,8
Ventes de biens et services et autres revenus	428,6	613,6	645,6	731,4	9,2	9,6	7,3	7,5
Transport en commun	232,3	298,7	385,8	433,0	5,0	4,6	4,4	4,5
Sous-total : Revenus de services	1 150,8	1 639,1	2 359,3	2 641,9	24,6	25,5	26,6	27,2
4. Total : Revenus autonomes (1 + 2 + 3)	3 993,6	5 610,3	7 873,7	8 534,7	85,4	87,3	88,9	87,9
5. Transferts								
Transferts inconditionnels								
- Péréquation	21,0	15,9	45,8	35,3	0,4	0,2	0,9	0,4
- Autres	25,9	7,1	34,1	25,2	0,6	0,2	0,5	0,2
Transferts conditionnels								
- Fonds d'administration	319,4	461,9	497,0	554,6	6,8	7,2	5,6	5,7
- Fonds d'immobilisations	144,0	65,0	204,1	355,5	3,1	1,0	2,3	3,7
- Transport en commun	173,3	264,4	206,6	201,4	3,7	4,1	2,3	2,1
Sous-total : Transferts conditionnels	636,7	791,3	907,7	1 111,5	13,6	12,3	10,2	11,5
Total : Transferts	683,6	814,3	987,6	1 171,9	14,6	12,7	11,1	12,1
6. Total : Revenus consolidés (4 + 5)	4 677,2	6 424,5	8 861,3	9 706,7	100,0	100,0	100,0	100,0
PIB-Québec	84 614	127 142	157 794	185 366	-	-	-	-

1. Ces données incluent les subventions de capital, les recettes de taxes et les contributions de promoteurs qui transitent par les fonds de dépenses en immobilisations.
2. Les compensations tenant lieu de taxes pour les immeubles non portés au rôle comprennent des montants provenant de la TGE,d'entreprises autoconsommatrices d'électricité, de personnes occupant des roulottes et d'autres.

municipaux consolidés, les revenus autonomes correspondaient en fait en 1982 à un pourcentage moindre, soit 85,4%. En 1997, la part des revenus autonomes avait légèrement augmenté, passant à 87,9 %. Cette hausse s'explique surtout par une augmentation des revenus de services, qui sont passés de 24,6 % à 27,2 % des recettes totales. Durant la période de 1982 à 1997, l'importance des revenus provenant des impôts a aussi augmenté, passant de 51,3 % à 52,5 %, en raison de la hausse des impôts dits spécifiques, dont la taxe d'affaires. Par contre, la part des compensations gouvernementales tenant lieu de taxes sur les immeubles du secteur public a diminué, passant de 6,1 % à 4,2 % de l'ensemble des recettes.

Au total, les revenus municipaux consolidés sont passés de 4 677 M $ en 1982 à 9 706 M $ en 1997, ce qui correspond à un taux annuel de croissance de 5 % pour la période. Comme il est indiqué au tableau 3.2, ce taux est légèrement inférieur à celui du PIB, qui fut de 5,4 %. La relation entre la croissance des revenus et celle du PIB fut toutefois différente selon les sous-périodes quinquennales. Comme ces différences sont significatives, il importe d'examiner chacune de ces sous-périodes séparément.

3.1.1 LA PÉRIODE 1982-1987

De 1982 à 1987, les revenus totaux et les revenus autonomes ont respectivement augmenté à un taux annuel de 6,6 % et de 7,0 %, tandis que le taux de croissance moyen du PIB nominal était de 8,5 %. De fait, les années qui suivirent la récession de 1982 furent des années de forte croissance économique, en même temps que l'inflation se maintenait à 4,5 % en moyenne. Ce contexte a favorisé la croissance des revenus municipaux et les villes ont pu augmenter leur marge de manœuvre sans accroître les taux de taxation. Le taux global de taxation uniformisé a même diminué entre 1982 et 1987, passant de 2,2435 $ des 100 $ d'évaluation à 2,1147 $. Le fardeau fiscal total, exprimé en pourcentage des revenus autonomes par rapport au PIB, a aussi diminué, passant de 4,37 % à 4,11 %.

3.1.2 LA PÉRIODE 1987-1992

Au cours de la période 1987-1992, bien que les revenus autonomes et les revenus totaux aient continué de croître exactement aux mêmes taux annuels qu'au cours de la période précédente, la situation fiscale des municipalités s'est modifiée de façon importante à la suite du ralentissement de la croissance économique. Le taux de croissance du PIB réel au Québec est passé de 4,3 % en 1988 à 0,9 % en 1989 et l'économie a ensuite subi une récession durant presque deux ans. Pour la période 1987-1992 dans son ensemble, le PIB nominal a augmenté en moyenne de seulement 4,4 % annuellement, alors que l'inflation est restée relativement élevée, à 4,2 % par an.

Pour conserver une croissance élevée de leurs revenus, les municipalités ont pu profiter de l'évolution des valeurs imposables uniformisées, qui ont continué à augmenter à un taux annuel de 12,5 %. Le taux global de taxation uniformisé a alors connu une baisse importante de 19,2 %, passant de 2,1147 en 1987 à 1,7502 en 1992. Toutefois, cette baisse était illusoire, car le poids de l'ensemble des revenus autonomes municipaux par rapport au PIB, c'est-à-dire le fardeau fiscal municipal, a subi une forte hausse de 21,0 %, passant de 4,11 % à 4,99 %. Comme l'illustre le tableau 3.2, les sources de revenus autonomes qui ont connu les plus fortes augmentations relatives sont les impôts spécifiques (11,9 % par an) et les taxes de services et autres taxes (16,1 % par an).

Tableau 3.2

Taux annuels de croissance des revenus municipaux consolidés de 1982 à 1997 (en %)

	1982-1987	1987-1992	1992-1997	1982-1997
1. Impôts				
Impôts fonciers généraux et sectoriels	6,9	6,5	1,5	4,9
Impôts spécifiques	7,9	11,9	0,1	6,5
Sous-total : Impôts	7,0	7,3	1,3	5,2
2. Compensations tenant lieu de taxes				
Immeubles non portés au rôle	8,6	7,3	2,6	6,1
- TGE	8,6	7,4	2,6	6,2
Immeubles gouvernementaux	5,2	1,7	1,0	2,6
Autres immeubles non imposables	7,0	(6,5)	3,4	1,1
Sous-total : Compensations tenant lieu de taxes	6,4	3,7	1,7	3,9
3. Revenus de services				
Taxes de services et autres taxes	5,0	16,1	2,0	7,5
Droits et autres prélèvements	16,4	5,4	2,7	8,0
Ventes de biens et services et autres revenus	7,4	1,0	2,5	3,6
Transport en commun	5,2	5,3	2,3	4,2
Sous-total : Revenus de services	7,3	7,6	2,3	5,7
4. Revenus autonomes (1 + 2+ 3)	7,0	7,0	1,6	5,2
5. Transferts				
Transferts inconditionnels	(13,3)	28,3	(5,4)	1,7
- Péréquation	(5,5)	23,7	(5,1)	3,5
Transferts conditionnels				
- Fonds d'administration	7,7	1,5	2,2	3,7
- Fonds d'immobilisations	14,7	25,7	11,7	6,2
- Transport en commun	8,8	(4,8)	(0,5)	1,0
Sous-total : Transferts conditionnels	4,4	2,8	4,1	3,8
Total : Transferts	3,6	3,9	3,5	3,7
6. Revenus consolidés (4 + 5)	6,6	6,6	1,8	5,0
Taux annuels moyens de croissance de certaines variables				
PIB - Québec	8,5	4,4	3,3	5,4
IPC - Québec	4,5	4,2	1,5	3,4
Évaluation imposable uniformisée	8,1	12,5	0,4	6,9
Taux global de taxation uniformisé	(1,2)	(3,7)	1,2	(1,3)

Source : Tableau 3.1

3.1.3 LA PÉRIODE 1992-1997

La hausse du fardeau fiscal ne pouvant se poursuivre indéfiniment, la dernière période quinquennale 1992-1997 a constitué une période d'ajustement. Les revenus autonomes et les revenus totaux municipaux ont augmenté respectivement à un taux annuel moyen de 1,6 % et de 1,8 %, alors que le PIB progressait plus rapidement, à un taux annuel de 3,3 %. Cette évolution s'est traduite par une baisse du fardeau fiscal, tel que représenté par le rapport des revenus autonomes au PIB. Ce fardeau est passé de 4,99 % en 1992 à 4,60 % en 1997. Cette tendance semble s'être poursuivie en 1998, puisque les prévisions budgétaires pour cette année laissaient entrevoir une hausse des revenus autonomes de 1,6 %, alors que la croissance économique a été de l'ordre de 2,5 %.

Au-delà de l'évolution favorable du fardeau fiscal, les années 1992-1997 ont été caractérisées, d'une part, par la baisse du taux d'inflation, puisque l'IPC n'a crû qu'à un taux annuel de 1,5 % par rapport à 4,3 % pour la période précédente et, d'autre part, par la baisse des valeurs immobilières survenue à partir de 1994, notamment dans le secteur non résidentiel,où elle a été de l'ordre de 40 % dans certaines villes. Cependant, comme les nouveaux rôles triennaux 1994-1996 déposés cette année-là, notamment pour les villes de la CUM, reflétaient les valeurs réelles ayant prévalu un an et demi plus tôt, cette baisse des valeurs ne s'est répercutée que très partiellement dans les rôles. Ces derniers ont en outre été reconduits sur le territoire de la CUM, pour l'année 1997. La valeur imposable uniformisée globale inscrite au rôle n'a ainsi diminué que de 1,7 % entre 1994 et 1997, ce qui n'a pas été suffisant pour annuler la hausse de 3,6 % ayant eu lieu entre 1992 et 1994. Ainsi, cette valeur globale est restée relativement stable entre 1992 et 1997, passant de 284,5 milliards de dollars en 1992 à 289,8 milliards en 1997, ce qui représente une légère augmentation de 1,9 % sur l'ensemble de la période. Comme cette augmentation était beaucoup plus faible que l'inflation ayant prévalu pendant la même période et que les municipalités s'étaient vu transférer des responsabilités de financement par le gouvernement, notamment en 1992[1], elles ont augmenté les taux de taxation. Le taux global de taxation uniformisé est ainsi passé de 1,7502 en 1992 à 1,8553 en 1997. Il faut cependant noter que ce taux n'inclut pas l'effet de l'imposition, dans certaines villes, de taxes spécifiques sur le secteur non résidentiel, qui est permise depuis 1992. Lorsqu'on inclut cet effet, le taux d'imposition passe à 2,2175 en 1997, ce qui demeure inférieur, mais très légèrement,à ce qu'il était en 1982,soit 2,2435.

3.2 L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES MUNICIPALES

3.2.1 ANALYSE DES DÉPENSES PAR FONCTION

La politique fiscale et financière des municipalités doit se conformer à l'obligation légale qu'elles ont de ne pas faire de déficit dans leurs opérations budgétaires. En conséquence, leurs dépenses ont forcément évolué à long terme au même rythme que leurs revenus, c'est-à-dire à un taux qui a été en moyenne d'environ 5 % au cours de la période 1982-1997. Les grandes fonctions de dépenses n'ont cependant pas toutes évolué de la même façon, comme l'illustre le tableau 3.3.

1. Voir l'annexe historique à la fin du rapport.

Ainsi, les dépenses de services, incluant les dépenses d'immobilisations, ont augmenté à un taux annuel de 5,5 %, l'administration générale, à un taux de 4,8 % et les autres dépenses, à un taux de 2,4 %. Si l'on considère séparément les dépenses d'immobilisations, on constate que ce sont elles qui ont augmenté le plus rapidement, soit de 5,9 % par an.

Tableau 3.3

Évolution des dépenses municipales consolidées et taux de croissance annuels de 1982 à 1997 (données préliminaires pour 1997)

	DÉPENSES (M $)				TAUX DE CROISSANCE (%)			
	1982	1987	1992	1997	1982-1987	1987-1992	1992-1997	1982-1997
1. Administration générale	636,9	902,2	1 260,7	1 280,7	7,2	6,9	0,3	4,8
2. Dépenses de services								
Sécurité publique	708,3	875,6	1 303,4	1 485,1	4,3	8,3	2,6	5,1
Transport en commun	544,6	720,3	1 044,6	1 063,9	5,8	7,7	0,4	4,6
Transport - voirie et autres	818,2	1 184,2	1 498,4	1 709,7	7,7	4,8	2,7	5,0
Environnement et hygiène du milieu	675,2	1 012,1	1 318,0	1 616,2	8,4	5,4	4,2	6,0
Aménagement du territoire	145,0	214,0	402,4	436,1	8,1	13,5	1,6	7,6
Loisirs et culture	419,5	600,3	988,7	1 062,4	7,4	10,5	1,4	6,4
Sous-total : Dépenses de services	3 310,8	4 606,6	6 555,5	7 373,5	6,8	7,3	2,4	5,5
3. Autres dépenses								
Intérêts sur la dette	743,3	1 014,2	1 242,3	1 201,0	6,4	4,1	(0,7)	3,3
Autres dépenses[1]	111,1	253,7	26,0	24,4	18,0	(36,6)	(1,3)	(9,6)
Sous-total : Autres dépenses	854,5	1 267,9	1 268,2	1 225,4	8,2	0,0	(0,7)	2,4
DÉPENSES TOTALES	4 802,2	6 776,7	9 084,4	9 879,7	7,1	6,0	1,7	4,9
Déduire :								
Dépenses d'immobilisations	852,5	1 334,9	1 750,3	2 020,8	9,4	5,6	2,9	5,9
DÉPENSES COURANTES NETTES	3 949,7	5 441,8	7 334,1	7 858,9	6,6	6,2	1,4	4,7
Plus :								
Remboursements de capital	402,1	5 84,4	876,5	1 167,7	7,8	8,4	5,9	7,4
DÉPENSES COURANTES TOTALES[2]	4 351,9	6 026,3	8 210,6	9 026,6	6,7	6,4	1,9	5,0

1. Il y a discontinuité dans la série statistique sur les dépenses car, à compter de 1989, certaines dépenses d'immobilisations auparavant comptabilisées dans les autres dépenses ont été réparties entre les autres fonctions budgétaires. Le montant est de plus de 200 M $ et affecte les taux de croissance des années 1988 et 1989. Toutefois, ceci ne change pas l'analyse des tendances générales pour l'ensemble de la période.
2. Le total des dépenses courantes exclut les dépenses reliées à la production d'électricité (169 M $ en 1997).

Comme il a été fait pour l'évolution des revenus, il est intéressant d'examiner séparément les trois sous-périodes en ce qui a trait aux dépenses. Tout d'abord, on constate une décélération du taux annuel de croissance des dépenses totales. Ce taux, qui était de 7,1 % en 1982-1987, est passé à 6,0 % puis à 1,7 % au cours des deux périodes suivantes. La décélération fut plus forte

pour les dépenses d'administration que pour les dépenses de services, notamment entre 1992 et 1997. Durant cette période d'ajustement de leurs dépenses, les municipalités ont privilégié les services, en maintenant le taux annuel de croissance des dépenses de cette catégorie à 2,4 %, comparativement à 0,3 % pour l'administration.

Tableau 3.4

Répartition procentuelle des dépenses municipales consolidées de 1982 à 1997 (données préliminaires pour 1997) (en %)

	1982	1987	1992	1997
1. Administration générale	13,3	13,3	13,9	13,0
2. Dépenses de services				
Sécurité publique	14,7	12,9	14,3	15,0
Transport en commun	11,3	10,6	11,5	10,8
Transport - voirie et autres	17,0	17,5	16,5	17,3
Environnement et hygiène du milieu	14,1	14,9	14,5	16,4
Aménagement du territoire	3,0	3,2	4,4	4,4
Loisirs et culture	8,7	8,9	10,9	10,8
Sous-total : Dépenses de services	68,9	68,0	72,2	74,6
3. Autres dépenses				
Intérêts sur la dette	15,5	15,0	13,7	12,2
Autres dépenses	2,3	3,7	0,3	0,2
Sous-total : Autres dépenses	17,6	18,7	14,0	12,4
DÉPENSES TOTALES	100,0	100,0	100,0	100,0
Déduire : Dépenses d'immobilisations	17,8	19,7	19,3	20,4
DÉPENSES COURANTES NETTES	82,2	80,3	80,7	79,6
Plus : Remboursements de capital	8,4	8,6	9,6	11,8
DÉPENSES COURANTES TOTALES	90,6	88,9	90,4	91,4

La croissance différente des dépenses selon les fonctions a entraîné une modification de la structure budgétaire. Comme on peut le constater au tableau 3.4, la part des dépenses d'administration a varié entre 13 % et 13,9 % entre 1982 et 1997 ; la part des dépenses de services est passée de 68,9 % à 74,6 %, tandis que celle des dépenses d'intérêts sur la dette a diminué de façon importante, soit de 15,5 % en 1982 à 12,2 % en 1997. Cette dernière diminution reflète certains faits (non illustrés par un tableau), à savoir une baisse du rapport des frais d'intérêt sur la dette à long terme (12,6 % en 1982 versus 11,0 % en 1997) et une croissance de l'endettement moins rapide que celle des dépenses totales (4,2 % par an versus 4,9 % par an). Par ailleurs, à l'intérieur des dépenses de services, trois priorités se dégagent : la part des dépenses reliées à l'hygiène du milieu passe de 14,1 % à 16,4 % ; celle des dépenses d'urbanisme passe de 3,0 % à 4,4 % et celle des dépenses de loisirs et de culture augmente de 8,7 % à 10,8 %. Une partie des variations est toutefois attribuable aux changements apportés à la comptabilisation des immobilisations en 1989, effet qu'il s'est avéré impossible d'isoler.

Par delà les constats tirés de l'examen de la croissance des dépenses municipales prises isolément, on peut se demander comment se compare l'évolution des dépenses municipales avec celle

des dépenses du gouvernement du Québec durant la même période. À ce propos, le tableau 3.5 met en relation le total des dépenses municipales reliées aux services et à l'administration générale avec les dépenses gouvernementales de programmes. La composition de ces deux montants est semblable, car ils correspondent aux dépenses courantes desquelles on a soustrait les intérêts sur la dette et auxquelles on a rajouté les dépenses d'immobilisations. Les dépenses ont de plus été ramenées en dollars constants *per capita* pour pouvoir calculer des indices de dépenses qui excluent les effets de l'inflation et de l'accroissement démographique.

Tableau 3.5

Comparaison entre l'évolution des dépenses municipales de services et celle des dépenses gouvernementales de programmes de 1982 à 1997 (données municipales préliminaires pour 1997)

	1982	1987	1992	1997
A - Organismes municipaux				
Dépenses totales (M $)	4 802	6 777	9 084	9 880
Moins : intérêts sur la dette (M $)	743	1 014	1 242	1 201
Dépenses de services et d'administration	4 059	5 763	7 842	8 679
$ constants (1982 = 100) (M $)	4 059	4 598	5 074	5 353
$ constants per capita	615	671	709	720
Indice de dépenses (1982 = 100)	100,0	109,1	115,3	117,1
B - Gouvernement du Québec				
Dépenses totales (M $)	22 235	30 725	40 889	40 819
Moins : Dépenses d'intérêts[1]	2 789	4 614	6 017	7 523
Dépenses de programmes	19 446	26 111	34 872	33 306
$ constants (1982 = 100) (M$)	19 446	20 839	22 556	20 547
$ constants per capita	2 948	3 066	3 152	2 765
Indice de dépenses (1982 = 100)	100,0	104,0	106,9	93,8

1. Ces dépenses incluent les subventions pour services de dette, essentiellement aux réseaux parapublics.

Source : Ministère des Affaires municipales et de la Métropole et Conseil du trésor

On constate que l'indice des dépenses municipales *per capita* de services et d'administration exprimées en dollars constants a augmenté de 17,1 % entre 1982 et 1997, ce qui correspond à un taux de croissance annuel de ces dépenses de 1,1 %. Toutefois, la plus grande partie de la croissance s'est produite avant 1992. Par la suite, on observe une stabilité relative. Par ailleurs, l'indice, calculé de la même façon, des dépenses de programmes du gouvernement du Québec a augmenté moins rapidement que l'indice municipal jusqu'en 1992, année où ils atteignaient respectivement 106,9 et 115,3. Après 1992, les mesures de compression appliquées par le gouvernement ont ramené à 93,8 l'indice de ses dépenses de programmes, soit à un niveau inférieur de 6,2 % à ce qu'il était en 1982. Pendant ce temps, l'indice municipal a continué d'augmenter, mais à un rythme beaucoup moins rapide.

Pour faire une comparaison plus juste, il faut aussi tenir compte du fait que les municipalités ont dû absorber une partie des compressions du gouvernement, qui leur a transféré des responsabilités. L'incidence récurrente sur les dépenses est estimée par le ministère des Finances

à 416,5 M $ en 1997. Si l'on soustrait ces dépenses additionnelles, ramenées en dollars constants *per capita*, de celles ayant servi à établir l'indice municipal, on observe pour 1997 une diminution de cet indice, qui passe de 117,1 à 111,5. De plus, en 1998, les municipalités ont versé une contribution directe de 321 M $ au Fonds spécial de financement des activités locales. Certaines municipalités ont augmenté leur taux de taxation pour maintenir le même niveau de dépenses de services malgré le versement de cette contribution. D'autres municipalités ont effectivement réduit, sous une forme ou sous une autre, leurs dépenses de fonctionnement en contrepartie de leur contribution au Fonds. En supposant que la contribution se soit traduite globalement pour moitié par une réduction des dépenses de fonctionnement, l'indice serait alors revenu à peu près à son niveau de 1987. Ce niveau est encore de 15 % supérieur à celui atteint par le gouvernement en 1997.

3.2.2 ANALYSE DES DÉPENSES PAR OBJET

La performance du secteur public, tous paliers confondus, influence directement la capacité de l'économie et des entreprises d'un pays à faire face à la concurrence. Il est cependant difficile d'évaluer cette performance, car, pour ce faire, il faut mettre en relation les coûts des services produits avec leur quantité et leur qualité. Or, ces dernières sont très difficiles à mesurer.

L'examen des dépenses municipales par fonction qui apparaît dans les sections précédentes donne un aperçu de l'évolution de la composition des services municipaux. La présente section vise à compléter cette description en présentant l'analyse des dépenses par objet, c'est-à-dire en distinguant à l'intérieur des dépenses de fonctionnement celles relatives aux coûts des employés (rémunération et contributions d'employeur) et celles relatives aux autres coûts de fonctionnement. Ces données n'existent toutefois sur une base comparable que depuis 1989, ce qui permet tout de même d'examiner une période intéressante, au cours de laquelle les municipalités ont dû faire des efforts pour absorber l'impact des mesures prises par le gouvernement.

Tableau 3.6

Dépenses municipales consolidées par objet de 1989 à 1997 (données préliminaires pour 1997) (en M $)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
1. Rémunération	2 590	2 773	2 896	3 006	3 071	3 110	3 124	3 131	3 157
2. Contributions d'employeurs	547	611	659	693	723	750	776	777	748
3. Rémunération et contributions (1 + 2)	3 137	3 384	3 555	3 699	3 794	3 860	3 900	3 908	3 905
4. Autres coûts de fonctionnement	1 983	2 147	2 235	2 393	2 524	2 609	2 607	2 533	2 753
5. Dépenses de fonctionnement (3 +4)	5 120	5 531	5 790	6 092	6 318	6 469	6 507	6 441	6 658
6. Service de dette[1]	1 703	1 843	1 975	2 119	2 206	2 233	2 398	2 351	2 368
7. Dépenses courantes totales (5 + 6)	6 823	7 374	7 765	8 211	8 524	8 702	8 905	8 792	9 027

1. Incluant les remboursements de capital

Tableau 3.7

Taux annuel de croissance des dépenses municipales consolidées par objet de 1990 à 1997 (données préliminaires pour 1997) (en %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1989-1997[1]
1. Rémunération	7,1	4,4	3,8	2,2	1,3	0,5	0,2	0,9	2,5
2. Contributions d'employeurs	11,8	7,7	5,2	4,4	3,7	3,4	0,2	(3,8)	4,0
3. Rémunération et contributions (1 + 2)	7,9	5,0	4,0	2,6	1,7	1,0	0,2	(0,1)	2,8
4. Autres coûts de fonctionnement	7,6	4,4	7,0	5,4	3,2	(0,2)	(2,8)	8,7	4,1
5. Dépenses de fonctionnement (3+ 4)	8,0	4,7	5,2	3,7	2,4	0,5	(1,0)	3,4	3,3
6. Service de dette	8,2	7,2	7,3	4,1	1,2	7,4	(2,0)	0,8	4,2
7. Dépenses courantes totales (5 + 6)	8,1	5,3	5,7	3,8	2,1	2,3	(1,3)	2,7	3,6

1. Taux annuel moyen pour la période

On constate, d'après les tableaux 3.6 et 3.7, que, depuis 1989, les dépenses de rémunération sont celles qui ont augmenté le moins rapidement, à savoir de 2,5 % annuellement en moyenne (2,8 % si on ajoute les contributions d'employeurs) par rapport à 3,3% pour les dépenses de fonctionnement. Il y a eu en fait une décélération continue de l'augmentation du poste de dépenses « rémunération et contributions » durant toute la période. Il faut toutefois souligner que l'évolution des dépenses de rémunération n'est pas un indicateur fiable de l'évolution du niveau moyen des salaires, car elle est aussi fonction de l'évolution du nombre d'employés. La question des écarts de rémunération entre les employés municipaux et ceux du reste du secteur public est analysée au chapitre 8. Par ailleurs, les coûts de fonctionnement autres que ceux reliés aux employés ont évolué de façon plus irrégulière que ces derniers mais, au total, plus rapidement, puisque leur taux annuel de croissance a été de 4,1 %.

3.3 L'ÉVOLUTION DES INDICATEURS FINANCIERS MUNICIPAUX

L'analyse de l'évolution des revenus et des dépenses (section 3.1) a permis de constater que les municipalités s'étaient trouvées dans une situation favorable jusqu'en 1989, en ce sens qu'elles ont pu financer une croissance rapide de leurs dépenses, sans devoir hausser les taux de taxation. Par la suite, pour maintenir le niveau de leurs dépenses malgré l'évolution défavorable de la conjoncture économique, elles ont dû augmenter le fardeau fiscal des contribuables. Cette tendance à la hausse du fardeau fiscal a été corrigée à partir de 1994, lorsque les municipalités ont plutôt choisi de contrôler la croissance des dépenses. En 1997, la situation budgétaire s'était rapprochée de ce qu'elle était dans les années quatre-vingt : l'indice des dépenses *per capita* était revenu au niveau de 1987 et le poids des revenus autonomes en proportion du PIB était en 1997 inférieur à ce qu'il était en 1982 (4,60 % versus 4,72 %).

Si l'on examine maintenant les seuls indicateurs financiers, on peut même affirmer que la situation financière s'est améliorée au cours de la période de 1982 à 1997. Comme le montre le tableau 3.8, le poids des dépenses d'intérêts sur les dépenses totales consolidées a diminué de 17,1 % à 13,3 %. Le même indicateur pour le gouvernement du Québec a connu une évolution inverse, étant passé de 12,5 % à 18,4 %.

Tableau 3.8

Évolution des principaux indicateurs financiers municipaux de 1982 à 1997 (données préliminaires pour 1997)

	1982	1987	1992	1997
			(En M $)	
1. Dépenses courantes nettes	3 950	5 442	7 334	7 859
Dont : dépenses d'intérêts	743	1 014	1 242	1 201
2. Remboursement de capital	402	584	876	1 168
3. Dépenses courantes totales	4 352	6 026	8 211	9 027
4. Revenus totaux[1]	4 533	6 360	8 657	9 351
5. Surplus d'exercice	181	334	447	324
6. Immobilisations	852	1 335	1 750	2 021
7. Dépenses totales (1 + 6)	4 802	6 777	9 084	9 880
8. Endettement total net à long terme	5 898	7 175	10 247	10 888
9. Évaluation foncière uniformisée	106 867	158 029	284 509	289 797
10. PIB	84 614	127 142	157 794	185 366
			(En %)	
A. Dépenses d'intérêts/Dépenses totales	17,1	16,8	15,1	13,3
B. Remboursement de capital/Dépenses courantes totales	9,2	9,7	10,7	12,9
C. Remboursement de capital/Endettement	6,8	8,1	8,6	10,7
D. Endettement/Évaluation foncière uniformisée	5,5	4,5	3,6	3,8
E. Endettement/PIB	7,0	5,6	6,5	5,9
F. Surplus d'exercice/Revenus totaux	4,0	5,2	5,2	3,5
G. Surplus d'exercice/Immobilisations	21,3	25,0	25,5	16,1

1. Les subventions pour immobilisations ne sont pas incluses dans les revenus totaux.

On peut aussi constater une amélioration sur le plan de l'endettement. D'une part, le remboursement de capital s'est pour ainsi dire accéléré : il correspondait à 9,2 % des dépenses courantes totales en 1982 et à 12,9% en 1997. D'autre part, la dette totale nette a diminué par rapport à la valeur foncière uniformisée, la proportion passant de 5,5 % à 3,8 % ; par rapport au PIB, elle est passée de 7,0 % à 5,9 %. Pendant ce temps, la dette gouvernementale, de 22,1 % du PIB qu'elle était au départ, doublait presque, à 43,6 %.

Tel que mentionné précédemment, les municipalités ont l'obligation légale de présenter un budget équilibré de revenus et de dépenses, ce qui les incite à une certaine prudence dans leurs

choix budgétaires. C'est ce qui explique que la majorité des municipalités présentent des surplus d'exercice dans leurs résultats de fin d'année. Pour l'ensemble des municipalités, le surplus d'exercice a été de 324 M $, pour l'exercice 1997, ce qui représentait 3,5 % des revenus totaux consolidés. Ce pourcentage est toutefois en baisse depuis 1988, alors qu'il était de 7,8 %, la moyenne pour l'ensemble de la période s'établissant à 4,9 %. En plus de servir de réserves pour combler les dépassements budgétaires, résultant notamment des contestations d'évaluation foncière remportées par les contribuables, les surplus accumulés peuvent servir au financement d'investissements ou d'immobilisations. Les surplus accumulés non utilisés étaient de 647 M $ en 1997.

Devant l'évolution généralement favorable des indicateurs financiers municipaux, la Commission manifeste une certaine inquiétude relativement à la politique d'investissement des municipalités. En effet, de 1982 à 1990, il y a eu progression constante des dépenses d'immobilisations ; elles sont passées de 852 M $ à 2 141 M $, ce qui correspond à une augmentation annuelle de 12,2 %. Par la suite, elles ont fluctué, pour atteindre une valeur de 2 021 M $ en 1997. En dollars constants, cela constitue une baisse de 18 % par rapport à 1990. On peut se demander si cela découle d'une baisse des besoins ou d'une stratégie des municipalités pour réaliser les économies requises par leurs contraintes budgétaires actuelles. Dans la mesure où le resserrement des dépenses d'immobilisations ne reflète que des impératifs budgétaires, il peut permettre de réduire temporairement l'accroissement de l'endettement et du service de dettes, mais conduire, à moyen terme, à une détérioration marquée des réseaux d'infrastructures, en raison d'un sous-investissement dans leur entretien. La recherche de l'équilibre financier à court terme pourrait alors engendrer un problème financier important à plus long terme.

3.4 LA SITUATION BUDGÉTAIRE DES MUNICIPALITÉS SELON LA TAILLE DE LA POPULATION

Comme il a été souligné au chapitre précédent, la structure municipale québécoise est caractérisée par un très grand nombre de petites municipalités et un nombre restreint de villes relativement populeuses. On peut dès lors s'interroger sur l'existence de différences significatives entres les situations budgétaires des petites et des grandes municipalités.

Des données budgétaires comparables pour les municipalités locales selon la taille de la population n'étaient disponibles que pour la période comprise entre 1984 et 1996. Pour les fins de l'analyse, les municipalités ont été regroupées en quatre catégories de tailles de population. Le tableau 3.9 présente les dépenses, en distinguant les dépenses courantes et les immobilisations, et le tableau 3.10 présente les revenus, en distinguant les revenus autonomes et les transferts. Il s'agit plus précisément des revenus et des dépenses non consolidés des municipalités locales pour la première et la dernière années de la période. On ne tient donc pas compte des revenus et dépenses des autres organismes municipaux. Pour faciliter les comparaisons, les données sont également présentées sur une base *per capita* et les taux de croissance annuels moyens sont indiqués.

Tableau 3.9

Dépenses des municipalités locales selon la taille de la population, 1984 et 1996

a) Dépenses nominales (en M $)

Taille de la population	1984			1996		
	Population totale	Dépenses courantes totales[1]	Dépenses d'immobilisations	Population totale	Dépenses courantes totales[1]	Dépenses d'immobilisations
0 à 4 999	1 682 879	607,9	111,0	1 631 114	1 078,5	394,2
5 000 à 49 999	2 191 007	1 394,9	266,5	2 642 440	2 725,3	691,9
50 000 à 99 999	1 071 075	784,2	105,6	1 215 589	1 406,5	269,0
100 000 et plus	1 569 700	1 730,6	283,5	1 677 860	2 759,7	554,4
Total	6 514 661	4 517,6	766,5	7 167 003	7 970,0	1 909,4

b) Dépenses nominales per capita (en $)

Taille de la population	1984		1996	
	Dépenses courantes totales[1]	Dépenses d'immobilisations	Dépenses courantes totales[1]	Dépenses d'immobilisations
0 à 4 999	361,20	65,93	661,19	241,64
5 000 à 49 999	636,66	121,62	1 031,35	261,82
50 000 à 99 999	732,16	98,57	1 157,09	221,26
100 000 et plus	1 102,49	180,59	1 644,77	330,45
Total	693,45	117,66	1 112,04	266,42

c) Taux annuel de croissance des dépenses nominales et nominale per capita, entre 1984 et 1996 (en %)

Taille de la population		Dépenses nominales		Dépenses nominales per capita	
	Population totale	Dépenses courantes totales[1]	Dépenses d'immobilisations	Dépenses courantes totales[1]	Dépenses d'immobilisations
0 à 4 999	(0,3)	4,9	11,1	5,2	11,4
5 000 à 49 999	1,6	5,7	8,3	4,1	6,6
50 000 à 99 999	1,1	5,0	8,1	3,9	6,9
100 000 et plus	0,6	4,0	5,8	3,4	5,1
Total	0,8	4,8	7,9	4,0	7,0

1. Dans ce tableau, les dépenses courantes totales incluent les remboursements de capital, de la même façon que dans le tableau 3.3.

Tableau 3.10

Revenus des municipalités locales selon la taille de la population, 1984 et 1996

a) Revenus nominaux (en M $)								
	1984				1996			
Taille de la population	Population totale	Revenus autonomes	Transferts	Revenus totaux	Population totale	Revenus autonomes	Transferts	Revenus totaux
0 à 4 999	1 682 879	526,8	115,1	641,9	1 631 114	1 019,5	176,9	1 196,4
5 000 à 49 999	2 191 007	1 405,2	48,8	1 453,9	2 642 440	2 762,9	57,8	2 819,9
50 000 à 99 999	1 071 075	804,0	12,0	816,1	1 215 589	1 399,0	12,5	1 411,5
100 000 et plus	1 569 700	1 723,1	44,1	1 767,2	1 677 860	2 640,2	69,6	2 709,7
Total	6 514 661	4 459,1	219,9	4 679,0	7 167 003	7 820,8	316,7	8 137,5

b) Revenus nominaux per capita (en $)						
	1984			1996		
Taille de la population	Revenus autonomes	Transferts	Revenus totaux	Revenus autonomes	Transferts	Revenus totaux
0 à 4 999	313,02	68,38	381,41	625,04	108,43	733,48
5 000 à 49 999	641,33	22,26	663,58	1 045,28	21,88	1 067,16
50 000 à 99 999	750,69	11,20	761,89	1 150,90	10,24	1 161,14
100 000 et plus	1 097,75	28,09	1 125,84	1 573,54	41,45	1 614,99
Total	684,47	33,76	718,23	1 091,22	44,19	1 135,41

c) Taux annuel de croissance des revenus nominaux et nominauper capita, entre 1984 et 1996 (en %)							
	Revenus nominaux				Revenus nominaux per capita		
Taille de la population	Population totale	Revenus autonomes	Transferts	Revenus totaux	Revenus autonomes	Transferts	Revenus totaux
0 à 4 999	(0,3)	5,7	3,9	5,3	5,9	3,9	5,6
5 000 à 49 999	1,6	5,8	1,4	5,7	4,2	(0,1)	4,2
50 000 a 99 999	1,1	4,7	3,1	4,7	3,6	(0,7)	3,6
100 000 et plus	0,6	3,6	3,9	3,6	3,0	3,3	3,1
Total	0,8	4,8	3,1	4,7	4,0	2,3	3,9

En ce qui a trait tout d'abord aux dépenses courantes, on remarque un écart significatif entre les petites municipalités et les villes plus populeuses. En effet, en 1996, les municipalités de moins de 5 000 habitants dépensaient 661$ par habitant ; celles dont la population se situait entre 5 000 et 50 000 habitants dépensaient 1 031 $ par habitant, tandis que les villes dont la population était comprise entre 50 000 et 100 000 habitants dépensaient 1 157 $ par habitant. L'écart augmente considérablement pour les villes de 100 000 habitants et plus, puisque ces dernières ont

dépensé 1 645 $ par habitant, soit 2,5 fois plus que les municipalités de moins de 5 000 habitants. Les écarts ont tendance à se rétrécir depuis 1984 en raison de la croissance plus rapide des dépenses des petites municipalités.

Ces écarts entre les petites et les grandes municipalités restent difficiles à interpréter objectivement. D'une part, les petites villes se situent plus souvent qu'autrement en milieu rural, là où la demande de services est moindre. D'autre part, les grandes municipalités ont tendance à offrir davantage de services, en quantité et en qualité, pour répondre à des besoins plus diversifiés. Elles ont également tendance à se doter d'une fonction publique plus professionnalisée et mieux rémunérée. Par contre, les municipalités plus importantes peuvent vraisemblablement bénéficier de certaines économies d'échelle. Ces effets jouent en sens inverse, ce qui rend ardue l'interprétation des écarts.

Les comparaisons des niveaux de dépenses d'immobilisations font ressortir une image différente, puisque ce sont les villes dont la population se situe entre 50 000 et 100 000 habitants qui dépensent le moins, soit 221 $ *per capita* en 1996 par rapport à 266 $ pour l'ensemble des municipalités et à 330 $ pour les plus grandes villes. D'autre part, l'écart est beaucoup moins prononcé que dans le cas des dépenses courantes. Cette situation s'explique par le fait que les besoins reliés aux infrastructures de base ne peuvent pas varier énormément d'une ville à l'autre, quoique le niveau des immobilisations d'une municipalité puisse fluctuer assez fortement d'année en année. Ainsi, on observe des différences beaucoup plus grandes entre catégories de municipalités en 1984 qu'en 1996.

Les écarts entre catégories de municipalités qu'on observe sur le plan des revenus totaux correspondent d'assez près aux écarts constatés pour les dépenses courantes, les dépenses d'immobilisations étant plutôt pourvues par emprunts ou à même les surplus. La situation diffère en ce qui a trait aux transferts gouvernementaux. Ce sont, en effet, les municipalités de grandeur moyenne qui reçoivent le moins de subventions gouvernementales, soit 10 $ *per capita* pour les villes de 50 000 à 100 000 habitants et 22 $ pour celles de 5 000 à 50 000, alors que les grandes villes reçoivent 44 $ et les plus petites, 108 $. Cette dernière situation s'explique par le fait que le programme de péréquation, tel qu'il est conçu à l'heure actuelle, vise justement à aider d'abord et avant tout les plus petites municipalités.

3.5 LA SITUATION BUDGÉTAIRE DES GRANDES VILLES

Le portrait que l'on vient de dresser des dépenses et des revenus des municipalités selon la taille de leur population cache évidemment des écarts importants entre les municipalités d'une même catégorie, parce que les villes ne se développent pas toutes de la même manière et parce que leurs structures de services et de coûts ne sont pas non plus uniformes. Par exemple, il y avait en 1996, dans les agglomérations urbaines de plus de 40 000 habitants, 99 municipalités ayant moins de 5 000 habitants. Il aurait fallu une analyse plus approfondie pour comparer la situation de ces dernières à celle des municipalités de même taille situées en milieu rural, ce que le délai imparti à la Commission ne permettait pas. Toutefois, comme le mandat de la Commission mentionnait explicitement la question de la fiscalité des agglomérations urbaines, il convenait d'examiner la situation budgétaire des plus grandes villes du Québec et en particulier de Montréal, si ce n'était que pour démontrer que la situation varie beaucoup d'une ville à l'autre.

Le tableau 3.11 présente les principales données sur les dépenses et les revenus de Montréal et des 20 autres villes les plus populeuses du Québec, pour l'année 1996. On remarque que la moyenne des dépenses courantes totales *per capita* dans ces villes était de 1 440 $. Les villes qui dépensaient le moins étaient Montréal-Nord (763$), Brossard (841$) et Repentigny (855 $), alors que les villes qui dépensaient le plus étaient Saint-Laurent (2 030$), Montréal (1843 $) et Québec (1 820 $).

Tableau 3.11

Comparaison du niveau de dépenses, de la capacité fiscale et de l'effort fiscal des 21 villes les plus populeuses -1996

		Dépenses courantes totales per capita		Capacité fiscale	Capacité de revenus	Effort fiscal
		$	Indice	Indice[1]	Indice[2]	Indice[3]
1	Montréal	1 843	1,280	1,094	1,113	1,110
2	Laval	1 226	0,851	0,987	0,959	0,944
3	Québec	1 820	1,264	0,999	1,144	1,144
4	Longueuil	955	0,663	0,832	0,791	0,791
5	Gatineau	1 044	0,725	0,852	0,805	0,906
6	Montréal-Nord	763	0,530	0,679	0,631	0,894
7	Sherbrooke	1 441	1,001	1,005	1,010	1,008
8	Saint-Hubert	974	0,676	0,746	0,736	0,934
9	LaSalle	1 120	0,778	0,880	0,824	0,985
10	Sainte-Foy	1 556	1,081	1,286	1,292	0,867
11	Saint-Léonard	1 181	0,820	1,013	0,917	0,954
12	Charlesbourg	1 006	0,699	0,633	0,630	1,157
13	Saint-Laurent	2 030	1,410	2,026	1,883	0,795
14	Beauport	1 010	0,701	0,666	0,677	1,126
15	Brossard	841	0,584	1,040	0,935	0,674
16	Hull	1 633	1,134	1,157	1,307	0,839
17	Chicoutimi	1 015	0,705	0,786	0,796	0,984
18	Verdun	1 108	0,769	0,777	0,850	1,051
19	Jonquière	956	0,664	0,833	0,812	0,878
20	Repentigny	855	0,594	0,866	0,803	0,696
21	Trois-Rivières	1 118	0,776	0,777	0,831	0,989
Moyenne des 21 villes pondérée selon la population		1 440	1,000	1,000	1,000	1,000
Ensemble des municipalités du Québec		1 116	0,774	0,963	0,947	0,821

1. Indice de capacité pour les revenus de taxation et de tarification. Cet indice fait usage de revenus de taxation normalisés, lesquels sont établis en calculant les revenus qu'une municipalité obtiendrait si on appliquait les taux moyens pondérés de taxation des 21 villes pour le secteur résidentiel et le secteur non résidentiel respectivement à ses richesses foncières uniformisées résidentielle et non résidentielle.
2. Indice de capacité pour les revenus de taxation et de tarification auxquels s'ajoutent les revenus provenant des compensations tenant lieu de taxes et des transferts gouvernementaux.
3. L'indice d'effort fiscal est calculé en divisant, par les revenus normalisés, les revenus réellement obtenus de la taxation et de la tarification.

De tels écarts soulèvent évidemment des questions. Il y a notamment lieu de s'interroger sur la relation entre le niveau de dépenses et la situation fiscale d'une ville. Pour répondre à ces questions, les niveaux de dépenses courantes totales *per capita* de chacune des villes ont tout d'abord été ramenés sous forme d'indices, la moyenne pour l'ensemble des 21 villes étant de 1,000. Il s'agit là d'une moyenne pondérée par la population. On a ensuite établi un indice de capacité fiscale, en calculant un rendement normalisé *per capita* des revenus de taxation et de tarification[2]. Un indice de capacité de revenus a aussi été calculé, en ajoutant au premier l'effet des compensations tenant lieu de taxes et de tous les transferts gouvernementaux reçus par la municipalité. Pour calculer le rendement normalisé, on a utilisé les richesses foncières uniformisées résidentielle et non résidentielle de chaque ville, auxquelles on a respectivement appliqué les taux moyens de taxation des 21 villes pour le secteur résidentiel, soit 2,1307, et pour le secteur non résidentiel, soit 3,5867. En appliquant également ces taux à l'ensemble des municipalités, on constate que l'indice de capacité fiscale des 21 villes les plus importantes est supérieur d'à peine 4 % à celui de l'ensemble (1,000 versus 0,963).

Outre l'indice de dépenses et les deux indices de capacité fiscale et de revenus, le tableau 3.11 présente un quatrième indice, visant à mesurer l'effort fiscal. Ce dernier est calculé en divisant la somme des revenus réellement tirés de la taxation en vigueur et de la tarification par les revenus normalisés, utilisés pour estimer l'indice de capacité fiscale. L'effort fiscal des 21 villes est supérieur de 22 % à celui de l'ensemble des municipalités, soit de 1,000 par rapport à 0,821.

Si l'on examine les résultats en commençant par Montréal, on constate que l'indice des dépenses courantes totales *per capita* de la Ville était en 1996 de 1,280 par rapport à 1,000 pour la moyenne des 21 villes, ce qui signifie que Montréal dépensait 28 % de plus. Son indice de capacité de revenus était par ailleurs de 1,113, ce qui est aussi plus élevé que la moyenne, mais on note que cet indice est inférieur à celui des dépenses. En conséquence, pour combler ce déséquilibre, le niveau d'effort fiscal de Montréal devait aussi être plus élevé que la moyenne des grandes villes. L'effort fiscal de Montréal en 1996 a effectivement été de 1,110, soit de 11 % de plus que la moyenne pondérée des 21 villes majeures. Il était aussi plus élevé que celui de toutes les autres grandes villes de l'agglomération métropolitaine, notamment Laval (0,944), Longueuil (0,791) et Montréal-Nord (0,894), qu'il dépassait respectivement de 18 %, 40 % et 24 %. Parmi les grandes villes de l'agglomération métropolitaine de Montréal, Brossard présentait l'effort fiscal le plus bas (0,674) : celui de Montréal l'excédait de 65 %[3]. Ces écarts fiscaux sont ici présentés globalement. Si l'on présentait séparément les écarts pour les secteurs résidentiel et non résidentiel, le désavantage de Montréal se manifesterait surtout sur le plan du fardeau fiscal non résidentiel. La position concurrentielle de Montréal, en termes de pouvoir d'attraction d'entreprises, est donc plus défavorable que ce qui apparaît dans le tableau 3.11.

2. Tous les revenus de taxation et de tarification ont été incorporés, incluant ceux provenant des impôts spécifiques non résidentiels, de la taxe d'affaires, de la taxe d'eau et des autres tarifications du genre.

3. Il est à noter que l'on aurait pu tout aussi bien, pour faire ces comparaisons, partir d'indices fondés sur la situation même de Montréal. Les indices associés à Montréal auraient alors pris la valeur 1,000 et ceux des autres villes auraient été calculés par rapport à ces derniers. Cela n'aurait en rien modifié les écarts fiscaux procentuels entre Montréal et les autres villes rapportés ci-dessus, puisque ces derniers ont été estimés en relation avec une valeur commune, à savoir la moyenne pondérée des 21 villes.

Il est également intéressant d'examiner la situation des cinq autres villes qualifiées de villes centrales. Parmi celles-ci, Sherbrooke semble jouir d'une position fiscale relativement équilibrée, puisque ses indices de dépenses (1,001) et de capacité de revenus (1,010) sont presque égaux entre eux et à la moyenne des grandes villes ;son indice d'effort fiscal (1,008) est donc aussi quasiment égal à la moyenne. La Ville de Hull est dans une situation privilégiée, car elle a l'avantage d'avoir un indice de capacité fiscale très élevé (1,157), lequel est encore augmenté par des compensations tenant lieu de taxes quatre fois supérieures à la moyenne, ce qui porte son indice de capacité de revenus à 1,307. Comme son indice de dépenses n'est que de 1,13, elle peut donc se permettre un effort fiscal très bas, avec un indice de 0,839. À l'opposé de Hull, les Villes de Chicoutimi et de Trois-Rivières n'ont pas une bonne capacité de revenus, puisque leur indice est d'environ 0,800, ce qui est inférieur de plus de 35% à celui de Hull. Elles semblent cependant avoir réussi à maintenir leurs dépenses à un niveau qui leur permet un effort fiscal légèrement inférieur à la moyenne des 21 villes majeures.

Parmi les villes dites centrales, il reste à mentionner le cas de la Ville de Québec, dont l'indice de dépenses est presque aussi élevé que celui de Montréal. Sa capacité fiscale est égale à la moyenne, mais elle reçoit du gouvernement des compensations tenant lieu de taxes et des transferts supérieurs à la moyenne, ce qui porte sa capacité de revenus à 1,144. Cela n'est toutefois pas suffisant pour financer son niveau de dépenses et les contribuables de la Ville de Québec ont en conséquence à supporter l'effort fiscal le plus élevé de toutes les grandes villes, soit 1,144. À cet égard, on peut d'ailleurs établir une comparaison intéressante avec Montréal. En effet, Québec a, *per capita*, une capacité de revenus légèrement supérieure à celle de Montréal et un niveau de dépenses légèrement inférieur. On s'attendrait donc à ce que son effort fiscal soit inférieur à celui de Montréal. Or, il est plus élevé. Ce fait s'explique par les sources de recettes municipales qui n'ont pas été incorporées dans le calcul de l'indice de capacité de revenus, à savoir les services rendus aux autres organismes municipaux et les rubriques résiduelles « autres services » et « autres recettes ». On n'a pas tenu compte de ces sources de revenus dans le calcul des indices, car elles n'ont en soi rien à voir avec la capacité fiscale.

Quant aux autres villes apparaissant dans le tableau, elles ont toutes une capacité de revenus inférieure à la moyenne des 21 grandes villes, à l'exception de Saint-Laurent (1,883) et de Sainte-Foy (1,292), sur lesquelles il vaut la peine de s'attarder. À l'instar de Hull, ces deux villes sont dans des situations avantageuses. Ainsi, en raison de sa capacité de revenus très élevée, Saint-Laurent a le plus haut indice de dépenses des 21 villes (1,410), tout en présentant l'un des indices d'effort fiscal les plus faibles (0,795). Pour sa part, l'indice de dépenses de Sainte-Foy est très semblable à la moyenne mais, compte tenu de sa capacité supérieure de revenus, son effort fiscal est inférieur (0,867).

Toutes les autres villes, qui ont une capacité de revenus inférieure à la moyenne, réussissent, en conservant un niveau de dépenses également inférieur, à maintenir leur effort fiscal sous ou autour de la moyenne. Les deux seules exceptions sont Charlesbourg et Beauport, dont l'indice de dépenses est supérieur à celui de la capacité de revenus, ce qui se traduit par un effort fiscal plus élevé.

3.6 LA SITUATION DE LA VILLE DE MONTRÉAL

Comme on a pu le constater, la situation budgétaire et fiscale des grandes villes du Québec est très différente d'une ville à l'autre, mais elle est particulièrement précaire pour certaines d'entre elles, dont Montréal. À ce propos, l'une des difficultés qu'a rencontrées la Commission fut d'évaluer l'ampleur réelle des problèmes financiers auxquels est confrontée la Ville de Montréal, dans le contexte où celle-ci réclame un important transfert de ressources pour les prochaines années.

Pour mieux comprendre la situation financière de Montréal, il faut en analyser l'évolution sur plusieurs années, ce que la présente section fait pour la période 1989-1998[4]. En ce qui a trait tout d'abord aux dépenses courantes, le tableau 3.12 permet de constater que les dépenses de services ont augmenté continuellement jusqu'en 1995, atteignant 1 185 M $, alors qu'elles étaient de 970 M $ en 1989. Les dépenses d'intérêts et les contributions à la Communauté urbaine de Montréal ont également augmenté jusqu'en 1995. Les dépenses courantes ont ensuite diminué de 74 M $ en 1996, principalement à la rubrique des services, pour augmenter à nouveau de 35 M $ en 1997 et demeurer approximativement au même niveau en 1998.

Tableau 3.12

Évolution des dépenses consolidées de la Ville de Montréal de 1989 à 1998 (en M $)

	A	B	C	D = A+B+C	E	F	G= D+E+F
	Services municipaux	Dépenses d'intérêts	Contributions à la CUM	Dépenses courantes[1]	Immobilisations	Sociétés paramunicipales[2]	Débours totaux
1989	970,1	160,4	348,1	1 478,6	257,0	0	1 735,6
1990	1 047,5	153,3	360,3	1 561,1	289,5	8,2	1 858,8
1991	1 101,1	174,4	391,6	1 667,1	226,1	9,9	1 923,1
1992	1 134,6	167,0	484,0	1 785,6	170,8	28,5	1 984,9
1993	1 134,3	221,4	498,5	1 854,2	213,8	185,2	2 253,2
1994	1 158,0	198,1	489,2	1 845,3	238,0	60,8	2 144,1
1995	1 184,9	195,9	482,0	1 862,8	210,4	37,6	2 110,8
1996	1 120,5	190,0	477,9	1 788,4	313,4 [3]	0	2 101,8
1997	1 155,3	196,0	472,1	1 823,4	221,1	0	2 044,5
1998[4]	1 165,4	212,2	445,0	1 822,6	175,7	0	1 998,3

1. Les dépenses courantes n'incluent pas les remboursements de capital.
2. Prêts et avances à long terme faits aux sociétés paramunicipales.
3. Ce montant inclut près de 100 M $ au titre de la participation au programme spécial de travaux d'infrastructures Canada-Québec, ce qui explique la hausse par rapport à l'année précédente.
4. Les données pour 1998 sont celles du budget de la Ville.

Source : Ministère des Affaires municipales et de la Métropole et rapports financiers de la Ville de Montréal.

4. Les données financières utilisées dans cette section sont légèrement différentes des données publiées par le ministère des Affaires municipales et de la Métropole, car elles incluent tous les fonds de gestion et non seulement le fonds d'administration. Elles correspondent à peu près aux données dites cumulées des rapports financiers de Montréal.

Quant aux dépenses d'immobilisations, elles ont fluctué durant toute la période. Elles présentent cependant une tendance générale à la baisse, exception faite de l'année 1996 pour laquelle on constate une hausse des immobilisations de près de 100 M $, attribuable à la participation de la Ville au programme de travaux d'infrastructures Canada-Québec. En fait, si l'on tient compte de l'inflation, le niveau réel des dépenses d'immobilisations est beaucoup plus bas en fin de période qu'au début.

Par ailleurs, il est à noter qu'entre 1990 et 1995, une somme totale de 330,2 M $ a été prêtée par la Ville à différentes sociétés paramunicipales. Le prêt le plus important, de l'ordre de 185 M $, a été consenti en 1993, ce qui contribue à expliquer pourquoi les débours totaux de la Ville ont atteint un sommet cette année-là, à savoir 2 253 M $, alors qu'ils ont diminué chaque année par la suite.

Pour financer ces dépenses, les taxes foncières générales de la Ville de Montréal ont progressé, comme l'illustre le tableau 3.13, de 25,0 % entre 1989 et 1994, passant de 743,9 M $ à 929,6 M $. Les taxes spécifiques du secteur non résidentiel (incluant la taxe olympique, abolie en 1993) ont, quant à elles, augmenté de 27,3 % entre 1989 et 1993. La hausse a été particulièrement marquée en 1992, soit de 95,4 M $, dont 83,8 M $ sont attribuables à l'introduction d'une nouvelle surtaxe foncière. Comme les autres municipalités du Québec, Montréal a bénéficié jusqu'en 1993 d'un marché immobilier dont les valeurs continuaient à croître. Cette situation s'est renversée à partir de 1994 et la Ville a dû commencer à restreindre la croissance de ses dépenses, de façon à stabiliser le fardeau fiscal de ses contribuables. Cette politique restrictive a permis de maintenir à peu près constant le niveau des taxes foncières générales, à 900 M $, et, grâce à une hausse des autres revenus, de diminuer le niveau des taxes spécifiques, qui est revenu en 1998 à ce qu'il était en 1989, soit environ 410 M $. Par contre, le tableau 3.13 permet de constater qu'à compter de 1995, le surplus d'exercice, soit la différence entre les revenus totaux et les dépenses courantes totales, incluant les remboursements de capital, a été remplacé par un déficit d'exercice, qui a dû être financé en utilisant les réserves accumulées.

Tableau 3.13

Évolution des recettes de la Ville de Montréal de 1989 à 1998 (en M $)

	Taxes foncières générales	Taxes spécifiques[1]	Autres revenus	Revenus totaux	Dépenses courantes totales[2]	Surplus d'exercice
1989	743,9	409,6	554,7	1 708,2	1 608,8	99,4
1990	764,6	424,2	586,1	1 774,9	1 707,6	67,3
1991	837,9	425,2	587,9	1 851,0	1 810,1	40,9
1992	870,3	520,6	572,0	1 962,9	1 956,7	6,2
1993	900,3	521,7	611,0	2 033,0	1 985,9	47,1
1994	929,6	491,4	607,0	2 028,0	1 989,5	38,5
1995	915,3	467,1	647,5	2 029,9	2 041,2	(11,3)
1996	909,3	420,0	613,8	1 943,1	1 959,4	(16,3)
1997	899,5	415,3	617,6	1 932,4	1 993,1	(60,7)
1998[3]	905,3	409,4	638,3	1 953,0	1 977,2	(24,2)

1. Il s'agit des taxes spécifiques payées par le secteur non résidentiel.
2. Incluant les remboursements de capital.
3. Les données de 1998 sont celles du budget de la Ville.

Source : Ministère des Affaires municipales et de la Métropole et rapports financiers de la Ville de Montréal

Globalement, on peut conclure que l'évolution budgétaire de la Ville de Montréal a suivi, entre 1989 et 1998, la tendance générale de l'ensemble des municipalités québécoises, c'est-à-dire une croissance des dépenses jusqu'en 1993 et une politique de resserrement à partir de 1994. Toutefois, Montréal a enregistré des déficits de fonctionnement à partir de 1995, alors que les municipalités du Québec, prises dans leur ensemble, sont demeurées en situation de surplus et ce, malgré qu'elles aient eu à composer, à compter de 1996, avec les mesures gouvernementales de transfert de responsabilités financières, dont l'effet cumulatif est estimé par le ministère des Finances à 561 M $ en 1998, pour l'ensemble des municipalités. Or, l'effet net de ces mesures pour la Ville de Montréal a été de 52 M $, soit 9,3 % du total, ce qui est bien inférieur à sa part de population, qui est de 14,4 %.

Les difficultés relatives de Montréal ne s'expliquent donc pas par les compressions du gouvernement. Cependant, la politique de resserrement budgétaire que suit la Ville de Montréal depuis 1994 semble s'avérer plus difficile à appliquer, généralement parlant, que ce n'est le cas pour les autres municipalités. En raison de ces difficultés, la Ville a réclamé, dans le cadre du prochain pacte fiscal, un transfert important de ressources, soit 400 M $ à compter de 2001, afin de pouvoir réduire le fardeau fiscal de ses contribuables et procéder à des dépenses inéluctables, notamment l'entretien de ses équipements et infrastructures.

Pour placer cette demande dans le contexte approprié, il faut revenir à l'analyse comparative des 21 villes les plus importantes du Québec, apparaissant à la section précédente. On y constatait que Montréal dépensait 28 % de plus que la moyenne de ces villes, ce qui correspond à environ 415 M $ en dépenses d'aujourd'hui. Comment expliquer cet excédent de dépenses ?

On doit tout d'abord exclure deux types de dépenses additionnelles, qui totalisent environ 75 M $. D'une part, le service de dette de la Ville de Montréal était en 1996 plus élevé que la moyenne des autres grandes villes d'un montant de 45 $ *per capita*, pour un total de 46 M $. D'autre part, la Ville fournit à d'autres municipalités des services d'aqueduc, ce qui lui occasionne un coût variant entre 25 et 30 M $, qu'elle facture par ailleurs à ces villes. Ainsi, les dépenses additionnelles de la Ville s'élèvent à 340 M $ (soit 415 M $ - 75 M $).

En faisant abstraction de ces facteurs spécifiques, il existe quatre explications générales aux dépenses additionnelles de Montréal : son rôle de ville centrale et de métropole, le niveau de services qu'elle offre à ses citoyens, ses caractéristiques socio-économiques et ses problèmes de gestion. Ces éléments de la problématique montréalaise sont abordés en détail au chapitre 5.

La Commission reconnaît que la Ville de Montréal encourt des dépenses supplémentaires en raison :

- des responsabilités qu'elle assume à titre de ville centrale de l'agglomération et de métropole du Québec : gestion et financement d'équipements régionaux et même nationaux, financement d'une part importante des coûts de transport et de sécurité publique occasionnés par des non-résidants, activités de développement économique, tenue d'événements à caractère régional ou national (festival de jazz, festival Juste pour rire, etc.) ;
- des caractéristiques socio-économiques de sa population, comprenant bon nombre de personnes à faibles revenus, d'itinérants et d'immigrants, caractéristiques qui se traduisent notamment par le fait que le tiers des HLM du Québec sont concentrés sur son territoire ;

- de la nécessité d'adapter certains services en fonction de la densité du milieu, ainsi que des caractéristiques socio-économiques et de l'hétérogénéité de la population.

Toutefois, aux statuts de ville centrale et de métropole sont aussi rattachés, pour Montréal, le potentiel fiscal attribuable à l'importance de son secteur non résidentiel, de même que des subventions et compensations gouvernementales significatives, notamment l'aide de 53,6 M $ par an, pour trois ans, octroyée depuis 1998 à l'égard des équipements scientifiques par le biais de la Société Marie-Victorin et diverses autres aides, de l'ordre de 50 M $ par an, accordées chaque année depuis 1995 et prenant parfois la forme de la prise en charge d'actifs municipaux par le gouvernement. Ce type de revenus additionnels est reflété dans l'indice de capacité de revenus de la Ville de Montréal, qui était en 1996 plus élevé de 11,3 % que l'indice moyen des grandes villes, ce qui correspondait à environ 145 M $, cette année-là. En ajoutant à ce montant la somme de 54 M $ versée depuis 1998 par le biais de la Société Marie-Victorin, on obtient des revenus additionnels d'environ 199 M $.

L'écart entre les dépenses additionnelles de Montréal, qui sont de l'ordre de 340 M $, et ses recettes additionnelles de 199 M $ s'élève donc à environ 141 M $. La Commission est d'avis qu'une partie de ce déficit provient de problèmes de gestion, dont plusieurs ont été exposés dans le dernier rapport du vérificateur de la Ville et sont résumés dans le chapitre 5 du présent rapport. À la connaissance de la Commission, aucun plan de redressement n'a encore été adopté par le Comité exécutif de la Ville afin de remédier à ces lacunes et d'accroître l'efficacité et la performance des services administratifs, notamment en matière de modernisation des systèmes de gestion et d'information. La Commission tient à souligner la nécessité et l'urgence d'une telle démarche.

Par ailleurs, l'un des aspects importants de la gestion est le contrôle des coûts de main-d'œuvre, à savoir les salaires et le nombre d'employés. Or, la rémunération des employés représente environ 40 % des dépenses de Montréal, voire plus de 50 % si l'on exclut sa quote-part à la CUM. D'après l'information que la Ville a reçue de l'Institut de recherche et d'information sur la rémunération, l'écart de rémunération entre ses employés et ceux du secteur public québécois est assez semblable à celui des autres villes du Québec : pour les villes de 100 000 habitants et plus, cet écart était, en 1996, de 21 % pour les salaires et de 30 % pour la rémunération globale.

Depuis 1990, la Ville a réussi à stabiliser ses dépenses de rémunération, qui étaient cette année-là de 539,4 M $. En 1998, ces dépenses ont été inférieures à ce montant, grâce à une diminution du nombre de personnes-année à l'emploi de la Ville, qui est passé de 13 668 en 1990 à 11 315 selon les prévisions pour 1998, ce qui représente une réduction de 17 %. Il y a donc eu une rationalisation significative des effectifs, mais il est possible que l'on n'ait pas épuisé les possibilités en ce domaine.

En conclusion, il apparaît que la Ville de Montréal, grâce à sa capacité de revenus supérieure de 11 % à la moyenne des villes majeures du Québec, est en mesure de pourvoir à une bonne partie de l'excédent de dépenses de 28 % qu'elle encourt par rapport à la moyenne de ces villes. Quant au solde de cet excédent de dépenses, qui explique que l'effort fiscal de Montréal soit également supérieur de 11 % à la moyenne des villes majeures, la solution réside en partie dans la poursuite des efforts de rationalisation des activités et d'amélioration de la gestion de la Ville, même s'il demeure difficile d'évaluer *a priori* les économies qui pourraient résulter de ces efforts. Elle repose aussi sur l'application de mesures de rééquilibrage du financement local, qui sont

proposées au chapitre 6 et qui incluent notamment des compensations pour certaines fonctions sociales particulières ainsi que la régionalisation de la gestion et du financement de plusieurs responsabilités d'envergure métropolitaine, présentement assumées en grande partie par Montréal dans sa RMR.

La Commission est d'avis que ces mesures, visant à apporter des solutions à des problématiques précises, s'avéreront globalement suffisantes et qu'elles sont de loin préférables à l'octroi à la Ville de Montréal d'une aide de nature générale, sans justification autre que de corriger le désavantage fiscal de la Ville. En effet, une aide de cette nature serait très difficilement justifiable auprès de villes, particulièrement de la même agglomération, dont la capacité de revenus est significativement inférieure à celle de Montréal, mais qui ont réussi à conserver un faible niveau de dépenses afin de se maintenir dans une position fiscale compétitive.

3.7 L'ÉVOLUTION DES REVENUS ET DES DÉPENSES DES COMMISSIONS SCOLAIRES

En contraste avec la situation des municipalités, c'est le gouvernement du Québec qui, pour l'essentiel, détermine le niveau de dépenses et la structure de revenus des commissions scolaires. En effet, au cours des années soixante, le Québec a fait le choix fondamental de maintenir un système d'éducation géré de façon décentralisée, mais dont les orientations principales seraient décidées centralement, afin de pouvoir atteindre des objectifs de qualité et d'accessibilité.

Ce choix s'est traduit au fil des ans par une implication financière de plus en plus grande du gouvernement et donc par un accroissement des subventions normalisées. Finalement, lors de la réforme de la fiscalité locale de 1980, l'accès des commissions scolaires au champ de l'impôt foncier a été limité à une marge de manœuvre pour besoins locaux, qui ne devait pas dépasser 6 % de leurs dépenses ou 0,25 $ des 100 $ d'évaluation (avec péréquation pour les commissions scolaires ayant une faible capacité fiscale), de sorte que l'essentiel de leur financement est alors devenu gouvernemental.

En 1982-1983, les revenus des commissions scolaires totalisaient 4207 M $. Comme le montrent les tableaux 3.14 et 3.15, les revenus autonomes n'étaient que de 334 M $, soit 7,9 % des revenus totaux. Parmi les revenus autonomes, les plus importants étaient les impôts fonciers, qui représentaient 4,3 % des revenus totaux. Le reste du financement, soit 92,1 %, provenait des subventions gouvernementales, qui totalisaient 3873 M $. Cette structure de revenus a été maintenue jusqu'en 1990-1991, alors que le gouvernement a décidé de faire financer par l'impôt foncier scolaire l'ensemble des dépenses relatives au fonctionnement et à l'entretien des immeubles et équipements scolaires. Par la suite, le gouvernement y a ajouté la responsabilité des dépenses reliées aux sièges sociaux des commissions scolaires (1996-1997) et de celles associées à la direction des écoles et des centres (1997-1998).

Ces mesures ont eu pour effet de faire passer la part de l'impôt foncier dans les revenus de 4,3 % en 1982-1983 à 14,8 % en 1997-1998. Simultanément à cette hausse, on a assisté à un accroissement de l'importance des revenus de tarification et de vente de services, de 3,1 à 6,5 %. Ainsi, la part des revenus autonomes a augmenté, de 7,9 % à 21,8 %.

Tableau 3.14

Évolution de la structure de revenus des commissions scolaires de 1982-1983 a 1997-1998 (années scolaires)[1]

	Montant (en M $)			Part relative (en %)		
	1982-1983	1989-1990	1997-1998	1982-1983	1989-1990	1997-1998
1. Impôts fonciers scolaires	181,2	269,2	973,7	4,3	4,7	14,8
2. Achat de services du gouvernement fédéral et d'autres instances gouvernementales	22,1	31,3	31,7	0,5	0,5	0,5
3. Tarification, vente de services et autres revenus[2]	130,8	261,5	429,6	3,1	4,6	6,5
4. Sous-total (1 + 2 + 3) Revenus autonomes[3]	334,1	561,9	1 435,0	7,9	9,8	21,8
5. Subventions gouvernementales						
. Fonctionnement	3 282,7	4 370,6	3 940,9	77,3	76,4	59,5
. Péréquation	15,1	47,5	409,9	0,4	0,8	6,2
. Transport scolaire	260,1	348,6	405,6	6,1	6,1	6,2
. Service de la dette	185,2	323,2	335,9	5,3	5,6	5,6
. Autres subventions[4]	130,1	72,1	44,9	3,1	1,3	0,7
Sous-total	3 873,2	5 161,9	5 137,1	92,1	90,2	78,2
6. Total : (4 + 5) Revenus consolidés	4 207,3	5 723,9	6 572,1	100,0	100,0	100,0

1. Ces données incluent les revenus de fonctionnement de l'ensemble des commissions scolaires, incluant les commissions à statut particulier et l'école des Naskapis. Elles excluent les montants de l'ordre de 170 M $ (en 1998) versés par le gouvernement, dans le cadre des services de la dette, pour le remboursement de capital, de même que les dépenses de l'ordre de 720 M $ (en 1998) encourues par le gouvernement sur le chapitre des régimes de retraite, pour le compte des employés des commissions scolaires. Il est enfin à noter que les modifications apportées aux rapports financiers en 1992-1993 peuvent causer certaines discontinuités dans la répartition entre rubriques.
2. Il s'agit de la tarification et de la vente de services tels que la garde d'enfants, les repas et le transport scolaire du midi, etc.
3. Il ne faut pas confondre ce concept de revenus autonomes avec celui utilisé par le ministère de l'Éducation (MEQ), qui correspond à la somme des taxes scolaires et de la subvention de péréquation.
4. Cet élément inclut notamment les subventions en formation de la main-d'œuvre versées par d'autres ministères que le MEQ, ainsi que les droits de scolarité versés par le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) au MEQ au titre des handicapés, avant l'abolition de ces droits.

Source : Statistiques de l'éducation, ministère de l'Éducation

Le tableau 3.15 qui suit indique que, de 1982-1983 à 1989-1990, les revenus totaux ont augmenté à un taux annuel de 4,5 %, dont 4,2 % pour les subventions gouvernementales et 7,7 % pour les revenus autonomes. Durant la période suivante, de 1989-1990 à 1997-1998, la croissance annuelle des revenus totaux a diminué, passant de 4,5 % à 1,7 %. Cette croissance plus faible

reflète en fait une baisse moyenne de 0,1 % des transferts et une augmentation moyenne de 9,8 % des revenus autonomes, dont 17,4 % pour l'impôt foncier scolaire et 6,4 % pour la tarification et la vente de services. La croissance de l'impôt foncier n'a pas été graduelle, mais s'est plutôt faite par étapes, lorsque le gouvernement a procédé aux transferts de responsabilités de financement en 1990-1991, 1996-1997 et 1997-1998. Malgré le transfert de responsabilités financières effectué en 1990-1991, le total des subventions gouvernementales a continué d'augmenter jusqu'en 1992-1993, pour ensuite décroître ; en 1997-1998, les subventions avaient approximativement retrouvé leur niveau de 1989-1990, c'est-à-dire environ 5,1 milliards de dollars.

Tableau 3.15

Taux de croissance annuels moyens des revenus des commissions scolaires, de 1982-1983 à 1997-1998 (années scolaires)

	Taux annuel de croissance moyen (en %)		
	1982-1989	1989-1997	1982-1997
1. Impôts fonciers scolaires	5,8	17,4	11,9
2. Achat de services du gouvernement fédéral et d'autres instances gouvernementales	5,1	0,0	2,4
3. Tarification, vente de services et autres revenus	10,4	6,4	8,3
4. Sous-total (1 + 2 + 3) Revenus autonomes	7,7	12,4	10,2
5. Subventions gouvernementales			
. Fonctionnement	4,2	(1,3)	1,2
. Péréquation	17,8	30,9	24,6
. Transport scolaire	4,3	1,9	3,0
. Service de la dette	8,3	0,5	3,3
. Autres subventions	(8,1)	(5,7)	(6,8)
Sous-total	4,2	(0,1)	1,8
6. Total (4 + 5) Revenus consolidés	4,5	1,7	3,0

Source : Tableau 2.10

La composition des subventions gouvernementales s'est toutefois modifiée au cours de la période. Les subventions de fonctionnement, qui constituent la plus importante source de revenus, ont en effet diminué au taux annuel de 1,3 % depuis 1989-1990, tandis que les transferts au titre de la péréquation, qui n'étaient alors que de 47,5 M $, ont augmenté fortement, pour atteindre 409,9 M $ en 1997-1998. Cette augmentation est concomitante à la hausse des impôts fonciers scolaires, étant donné que la péréquation vise à permettre aux commissions scolaires de disposer du même niveau de revenus, quelle que soit la capacité fiscale de leurs contribuables, en comblant la différence entre le rendement de l'impôt foncier et les dépenses normalisées qui doivent être assumées localement. Comme l'impôt foncier scolaire est plafonné[5], de plus en plus

5. En 1990-1991, le plafond a été relevé à 0,35$ des 100$ d'évaluation, pour accroître l'accès des commissions scolaires au champ de l'impôt foncier.

de commissions scolaires ont atteint son maximum, au fur et à mesure qu'elles ont dû assumer le financement d'une portion toujours croissante des dépenses de fonctionnement. Cela les a rendues admissibles à la péréquation.

Tableau 3.16

Analyse de la marge de manœuvre des commissions scolaires de 1980-1981 à 1997-1998 (années scolaires)

	(En M $)			
	1980-1981	1989-1990	1990-1991	1997-1998
Revenus découlant des plafonds de taxation				
1. Impôts fonciers scolaires	159,5	269,2	610,4	963,8
2. Péréquation	13,2	47,5	80,2	410,4
3. Total	172,7	316,7	690,6	1 374,2
4. Taux de taxation moyen par 100 $ d'évaluation (en $)	0,1849	0,1178	0,2517	0,3385
Utilisation des revenus				
5. Transfert de financement d'activités[1]	–	–	315,8	943,5
6. Marge de manœuvre brute initiale (Ligne 3 – ligne 5)	172,7	316,7	334,8	390,7
7. Compressions cumulatives[2]	37,9	441,7	401,7[3]	957,7
8. Marge de manœuvre nette (Ligne 6- ligne 7)	134,8	(125,0)	(66,9)	(567,0)

1. Les montants de cette rubrique correspondent aux dépenses de financement transférées, indexées selon les taux utilisés dans les budgets des commissions scolaires.
2. Il s'agit des compressions budgétaires imposées au réseau scolaire, principalement par le biais de la sous-indexation des dépenses non salariales. Cela n'inclut donc pas les économies découlant d'un resserrement des dispositions des conventions collectives.
3. Après déduction d'une marge de manœuvre additionnelle de 40 M $ accordée à compter de 1990-1991.

Source : Analyse de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales à partir d'informations provenant du ministère de l'Éducation

Par ailleurs, plusieurs intervenants du milieu scolaire ont soulevé devant la Commission la question de la marge de manœuvre pour les besoins locaux qui avait été maintenue lors de la réforme de 1980. Ils ont déploré que les différentes mesures de compression et de transfert de responsabilités aient graduellement obligé les commissions scolaires à utiliser la totalité de leurs revenus d'impôt foncier pour le financement de leurs activités de base. Pour statuer sur cette question, il est nécessaire d'examiner comment a évolué la marge de manœuvre depuis 1980-1981, au lendemain de la réforme fiscale de 1980, ce qu'indique le tableau 3.16. L'impôt foncier scolaire et sa péréquation afférente totalisaient alors 172,7 M $. Ce montant représentait la marge de manœuvre pour besoins locaux dont pouvaient se prévaloir les commissions scolaires à même le double plafond de taxation prévu par la Loi. Le montant de ce plafond et, par conséquent, de la

marge de manœuvre a ensuite augmenté avec la hausse des valeurs foncières et celle des budgets des commissions scolaires.

En 1989-1990, le total de l'impôt foncier et de la péréquation était de 316,7 M $, en hausse de 144 M $ par rapport à 1980-1981. Par contre, le taux de taxe moyen avait diminué de 0,1849 $ à 0,1178 $ des 100 $ d'évaluation pendant la même période, ce qui signifie que la contrainte sur les revenus des commissions scolaires provenait du volet du plafond défini comme 6 % des dépenses. En 1990-1991, ce volet du plafond de taxation a été redéfini sous forme de montants par élève et haussé pour tenir compte du transfert de responsabilités financières effectué cette année-là par le gouvernement, tandis que le volet du plafond portant sur le taux de taxe maximal a également été augmenté, de 0,25 $ à 0,35 $ des 100 $ d'évaluation. Avec les transferts de financement de responsabilités des années 1996-1997 et 1997-1998, le volet du plafond exprimé en *per capita* a été ajusté, mais non celui du taux de taxe maximal. Les revenus combinés de taxation et de péréquation ont donc continué à augmenter, pour atteindre 1374 M $ en 1997-1998, avec un taux de taxe moyen de 0,3385 $ des 100 $ d'évaluation, découlant du fait que toutes les commissions scolaires sauf sept avaient atteint le plafond des 0,35 $.

En principe, la somme des taxes foncières et de la péréquation représente, une fois exclue la partie reliée aux transferts de responsabilités financières des années 1990, la marge de manœuvre dont disposent les commissions scolaires. Celle-ci serait de l'ordre de 391 M $ en 1997-1998. Toutefois, il faut mettre cette marge de manœuvre en relation avec l'effet cumulatif des restrictions budgétaires imposées aux commissions scolaires au cours de la même période, que l'on peut évaluer à 958 M $ en 1997-1998, exclusion faite des réductions de subventions découlant d'un resserrement des conventions collectives (qui sont neutres en ce qui a trait à la marge de manœuvre), mais y inclus la non-indexation des dépenses non salariales. Lorsqu'on compare ces compressions de 958 M $ avec la marge de manœuvre de 391 M $, on doit conclure que celle-ci a servi à absorber les compressions, laissant en plus un solde à financer représentant, de façon cumulative, 567 M $ en 1997-1998.

Les commissions scolaires disposaient de deux options pour absorber ce montant, soit la hausse de leurs revenus de tarification et le resserrement de leurs dépenses. On a vu, dans les pages précédentes, qu'en dépit des contraintes posées par la loi au recours à la tarification par les commissions scolaires, les revenus provenant de la tarification et de la vente de services avaient augmenté plus rapidement que les revenus totaux, c'est-à-dire à un taux annuel de 8,3 %, comparativement à 3,0 % pour ces derniers. Cet excédent de croissance des revenus de tarification équivaut à 277 M $, montant qui a probablement servi à compenser l'effet des compressions sur les activités existantes plutôt qu'à développer de nouvelles activités.

En ce qui a trait aux dépenses, le tableau de la page suivante présente leur évolution. Celle-ci reflète à la fois l'augmentation du nombre d'élèves, qui fut de 6,3 % au cours de la période (ou 0,4 % par an, en moyenne) en raison notamment du développement du secteur de l'éducation des adultes, et celle du coût par élève. Or, quoique cette dépense par élève ait crû, en termes nominaux, de 2,7 % par an en moyenne, elle a diminué en termes réels de 9,1 % au cours de la période (0,6 % par an, en moyenne). Il reste cependant difficile d'identifier dans quelle mesure cette baisse est attribuable à une amélioration de la productivité, à une rationalisation souhaitable des activités ou à une réduction du niveau et de la qualité des services. On doit aussi noter qu'en dépit des contraintes qui leur ont été imposées, les commissions scolaires ont conservé, au cours des

années 1990, des surplus accumulés oscillant entre 120 et 175 M $, tout en utilisant annuellement des surplus d'exercice de l'ordre de 50 M $ pour réaliser des immobilisations non subventionnées.

Tableau 3.17

Évolution des dépenses des commissions scolaires de 1982-1983 à 1997-1998 (années scolaires)

	Dépenses (en M $)			Part relative (en %)			Taux annuel moyen de croissance 1982-1997 (en %)
	1982-1983	1989-1990	1997-1998	1982-1983	1989-1990	1997-1998	
1 Enseignement et soutien à l'enseignement	2 378,4	3 292,9	3 914,9	53,6	54,8	54,9	3,4
2 Gestion des écoles et des centres	303,8	422,5	551,6	6,9	7,0	7,7	4,1
3 Gestion des commissions	318,3	452,5	416,1	7,2	7,5	5,8	1,8
4 Entretien des équipements	429,0	548,7	516,7	9,7	9,1	7,2	1,2
5 Transport scolaire	248,1	358,9	421,1	5,6	6,0	5,9	3,6
6 Autres activités	259,8	281,2	395,1	5,9	4,7	5,5	2,8
7 Intérêts sur la dette à long terme	186,2	330,3	335,9	4,2	5,5	4,7	4,0
8 Investissements	310,7	321,6	579,2	7,0	5,4	8,1	4,2
9 Dépenses totales consolidées	4 434,4	6 008,6	7 130,6	100,0	100,0	100,0	3,2
Déduire : dépenses d'investissements	310,7	321,6	579,2	–	–	–	4,2
10 Dépenses courantes nettes	4 123,7	5 687	6 551,4	–	–	–	3,1
Plus : Remboursements de capital	38,0	57,8	77,4	–	–	–	4,9
11 Dépenses courantes totales	4 161,7	5 744,7	6 628,8	–	–	–	3,2
12 Élèves (équivalent temps plein)	1 056 189	1 047 450	1 123 376	–	–	–	0,4
13 Dépenses courantes totales par élève							
- en dollars courants	3 940	5 484	5 901	–	–	–	2,7
- en dollars constants	3 940	4 024	3 581	–	–	–	(0,6)

N.B. : Les regroupements ont été faits par la Commission, qui a aussi procédé à la répartition de certaines dépenses, afin de rendre les statistiques comparables.

Source : Statistiques de l'éducation, ministère de l'Éducation

Les indicateurs de l'éducation publiés annuellement par le ministère de l'Éducation illustrent que le Québec est passé, depuis le début des années quatre-vingt, d'une situation où les dépenses reliées à l'éducation primaire et secondaire étaient, tant dans l'absolu que par rapport au PIB, supérieures à ce qu'on observait dans le reste du Canada et aux États-Unis à une situation où le poids de l'enseignement primaire et secondaire par rapport au PIB est comparable à ce qu'on observe ailleurs, compte tenu du fait que le secondaire compte une année de moins au Québec. De plus, si l'on exprime l'effort du Québec en éducation par le rapport entre la dépense

et le PIB par habitant, il demeure de façon générale, en 1997-1998, légèrement supérieur à celui qu'on observait ailleurs en Amérique du Nord.

Les commissions scolaires étaient en mesure de resserrer les dépenses par une rationalisation de l'organisation scolaire ou du niveau des services, ou par une productivité accrue sur le chapitre des services de soutien et des dépenses non salariales. On constate, au tableau 3.17 portant sur l'évolution des dépenses des commissions scolaires, que la part des dépenses de gestion des commissions et d'entretien d'équipements a diminué, passant, pour ces deux postes de dépenses combinés, de 16,9 % des dépenses totales en 1982-1983 à 13,0 % en 1997-1998. Les commissions scolaires auraient par ailleurs eu tendance à privilégier la gestion des écoles et des centres, dont la part des dépenses est passée de 6,9% à 7,7% pour les mêmes années, et les activités d'enseignement et de soutien à l'enseignement, dont la part est passée de 53,6 % à 54,9 %.

3.8 LE FARDEAU FISCAL GLOBAL DU SECTEUR LOCAL

Il convient, pour mettre un terme à l'analyse financière du secteur local, d'attirer l'attention sur le fardeau fiscal global pour l'ensemble de ce secteur, c'est-à-dire sur le total des revenus perçus par les municipalités et les commissions scolaires. En 1997, les revenus autonomes locaux représentaient en effet 23,3 % des revenus autonomes totaux du secteur public québécois. Ils ont, de ce fait, une incidence significative sur la compétitivité du système fiscal québécois, notamment par rapport à celui de l'Ontario, qu'on utilise généralement comme point de comparaison. Pour procéder à une telle comparaison, on a utilisé les données du système de gestion financière de Statistique Canada portant sur la période de 1989 à 1997, pour laquelle les statistiques sont présentées sur une base uniforme. L'année 1989 permet d'obtenir un portrait de la situation avant l'entrée en vigueur des mesures prises par le gouvernement québécois au cours des années quatre-vingt-dix pour transférer des responsabilités financières au secteur local.

Tableau 3.18

Évolution du fardeau fiscal respectif des secteurs locaux du Québec et de l'Ontario de 1989 à 1997

	QUÉBEC			ONTARIO		
	1989	1993	1997	1989	1993	1997
1. Revenus (en M $)						
Impôts fonciers[1]	4 599	6 377	6 679	10 977	14 623	15 785
Autres revenus	1 893	2 332	2 343	3 951	4 214	4 726
Revenus totaux	6 492	8 709	9 022	14 928	18 838	20 511
2. Revenus (en % du PIB)						
Impôts fonciers	3,13	3,92	3,60	3,89	5,01	4,53
Autres revenus	1,29	1,44	1,26	1,40	1,44	1,36
Revenus totaux	4,41	5,36	4,87	5,29	6,45	5,89
3. PIB (M $)	147 082	162 467	185 366	282 341	292 016	348 110

1. Ces données n'incluent pas les compensations gouvernementales tenant lieu de taxes.

Source : Système de gestion financière, Statistique Canada

Selon le tableau 3.18, les revenus locaux au Québec représentaient, en 1989,4,41 % du PIB. Ce pourcentage a augmenté à 5,36 % en 1993, année durant laquelle le fardeau fiscal, calculé en pourcentage du PIB, a atteint un sommet à la fois au Québec et en Ontario, pour revenir à 4,87 % en 1997. Cette année-là, le fardeau fiscal était donc encore supérieur à ce qu'il était en 1982,mais la tendance à la baisse s'est probablement maintenue en 1998, car la croissance des dépenses, selon les budgets des municipalités pour 1998,était inférieure à la croissance du PIB (1,6 % versus 2,5 %).

Par ailleurs, durant cette période, le fardeau fiscal local du Québec a été constamment inférieur à celui de l'Ontario, de 17,6 % en 1989, de 17,9 % en 1993 et de 17,2 % en 1997. L'importante réforme du financement du secteur local effectuée par le gouvernement de l'Ontario en 1998 modifiera sans doute cet écart,mais il est difficile pour l'instant de prévoir avec précision son effet net.

Quoi qu'il en soit, le fardeau fiscal moindre du secteur local québécois doit être placé dans le contexte plus global de l'ensemble du secteur public. À cet égard, le ministère des Finances du Québec procède périodiquement à une analyse comparative des systèmes fiscaux du Québec et de l'Ontario, en tenant compte à la fois des taxes de niveau provincial et de niveau local. Aux fins de cet exercice, la structure de taxation ontarienne est appliquée à l'assiette fiscale québécoise et le résultat, présenté comme le fardeau fiscal ontarien, est comparé au fardeau fiscal découlant de la structure de taxation québécoise. Le tableau 3.19 présente les résultats de cette analyse au 9 mars 1999. On y constate que le fardeau comparatif des taxes de niveau provincial se comporte inversement à celui des taxes de niveau local : alors qu'à cette date, les contribuables québécois payaient 12,3 % de moins au niveau local que les contribuables ontariens, ils payaient 26,5 % de plus au niveau provincial, principalement à cause de l'impôt sur le revenu des particuliers (+ 54,4 %) et de l'impôt des sociétés (+ 28,1 %). Pour les deux niveaux combinés, l'écart était de + 15,5 %, ce qui équivalait à un fardeau additionnel de 5,5 milliards de dollars pour les contribuables québécois[6].

Cette situation crée un dilemme pour la politique fiscale québécoise. Supposons, en effet, que le Québec recherche un meilleur équilibre dans les composantes du fardeau fiscal et souhaite, pour ce faire, diminuer du tiers l'écart de 26,5 % qui le séparait de l'Ontario, le 9 mars 1999, en ce qui a trait au poids relatif des taxes provinciales, et ce, sans modifier le fardeau fiscal total. Pour atteindre le nouvel écart de 17,7 %, il lui faudrait diminuer les taxes provinciales de 2 232 M $, c'est-à-dire de 7,0 %, et augmenter en contrepartie les taxes locales de 2 232 M $, c'est-à-dire de 25,4 %. Au lieu de présenter un écart favorable de 12,3 %, le fardeau fiscal des taxes locales afficherait un écart défavorable de 10,0 %.

Cet exemple démontre qu'il serait très difficile, à court terme, de rajuster de façon significative le fardeau des taxes provinciales, notamment celui de l'impôt sur le revenu, en procédant uniquement à des corrections à l'intérieur du budget du gouvernement. Il faudrait ultimement accroître de façon très importante les taxes foncières locales, par le biais d'un transfert de responsabilités dans le domaine de l'éducation ou dans celui de la santé et ce,sans octroyer de com-

6. Une partie de cet écart est attribuable à la baisse de 30 % survenue en 1998-1999 dans l'impôt sur le revenu des particuliers en Ontario.

contexte où les municipalités exigent depuis plusieurs années que toute politique de décentralisation prévoie le transfert de ressources adéquates.

Tableau 3.19

Écart de fardeau fiscal Québec-Ontario en appliquant au Québec la structure de taxation ontarienne en vigueur le 9 mars 1999

	Année d'imposition 1999				
	Québec (M $)	Ontario (M $)	Écart (M $)	Écart (en%) Base Ontario[1]	Base Québec[2]
TAXES PROVINCIALES					
Impôt sur le revenu des particuliers	15 446	10 001	5 445	54,4	35,3
Impôt des sociétés	5 686	4 439	1 247	28,1	21,9
Taxes à la consommation[3]	7 874	7 998	(124)	(1,6)	(1,6)
Tarification	2 912	2 785	127	4,6	4,4
SOUS-TOTAL	31 918	25 223	6 695	26,5	21,0
TAXES LOCALES[4]	8 788	10 021	(1 233)	(12,3)	(14,0)
TOTAL	40 706	35 244	5 462	15,5	13,4

1. Le pourcentage d'écart est calculé sur la base du niveau des taxes découlant de la structure fiscale de l'Ontario, c'est-à-dire à partir des chiffres apparaissant dans la deuxième colonne. Il s'agit donc d'une mesure du fardeau fiscal supplémentaire que les contribuables québécois ont à supporter par rapport à ceux de l'Ontario.
2. Le pourcentage d'écart est calculé sur la base du niveau des taxes découlant de la structure fiscale du Québec, c'est-à-dire à partir des chiffres apparaissant dans la première colonne. Il s'agit donc d'une mesure de ce que les contribuables ontariens paient en moins par rapport à ceux du Québec.
3. Taxes de vente, taxes sur le tabac et l'alcool, etc.
4. Ces données diffèrent de celles du tableau 3.18, qui comprennent non seulement les revenus de taxes mais aussi les autres revenus.

Source : Discours sur le Budget 1999-2000, Document de consultation sur la réduction de l'impôt des particuliers, ministère des Finances du Québec.

Évidemment, rien n'oblige le Québec à avoir une structure fiscale identique à celle de l'Ontario. On doit cependant être conscient des conséquences négatives d'un fardeau fiscal supérieur sur la capacité concurrentielle de l'économie québécoise. Ce constats'applique certes au fardeau fiscal global, mais aussi à tout écart défavorable qui se manifeste dans chacune de ses composantes principales, notamment l'impôt sur le revenu. L'économie québécoise subit donc aujourd'hui les conséquences des orientations retenues en 1980, lesquelles constituent des contraintes difficiles à lever.

3.9 SOMMAIRE ET CONCLUSION

L'analyse budgétaire et financière de l'évolution du secteur local durant la période 1982-1997 a permis de dégager plusieurs constats, qui aident à mieux saisir la situation actuelle des municipalités et des commissions scolaires. Les points saillants de l'analyse sont les suivants :

a) De 1982 à 1997, les revenus autonomes municipaux ont suivi à peu près le même rythme de croissance que le PIB nominal, soit 5,2 % par rapport à 5,4 %. L'évolution des revenus autonomes municipaux n'a toutefois pas été uniforme au cours de la période.

b) Avant 1990, les revenus autonomes municipaux ont connu une importante augmentation, en raison de la forte croissance économique enregistrée après la récession de 1982.

c) Les municipalités ont ensuite été lentes à réagir au ralentissement de l'économie québécoise, qui a duré de 1990 à 1992, parce que les valeurs immobilières ont continué à croître et que, par conséquent, les recettes foncières ont augmenté sans qu'il y ait besoin de hausser les taux de taxation. Le résultat fut une hausse du fardeau fiscal des revenus autonomes exprimé en pourcentage du PIB.

d) Les municipalités n'ont commencé à resserrer leur politique budgétaire que lorsque le marché immobilier a connu un revirement à partir de 1993. De 1992 à 1997, les revenus autonomes ont augmenté à la moitié du rythme de croissance du PIB nominal, soit 1,6 % par rapport à 3,3 %, ce qui a permis au fardeau fiscal municipal de revenir en 1997 à ce qu'il était en 1982.

e) Dans leur politique d'ajustement, les municipalités ont privilégié les dépenses de services et stabilisé la croissance des dépenses de rémunération. Quand on prend en considération les compressions et transferts de responsabilités financières que le gouvernement leur a imposés, l'indice de dépenses *per capita* en dollars constants était en 1998 à peu près au même niveau qu'en 1987.

f) En ce qui a trait aux indicateurs financiers que sont la part des dépenses consacrées au service de la dette, le poids de l'endettement et celui des surplus d'exercice, l'analyse montre une amélioration constante de la situation financière des municipalités depuis 1982.

g) La croissance des revenus et des dépenses des municipalités de plus petite taille a été, pour l'ensemble de la période, plus rapide que celle des revenus et des dépenses des municipalités de plus grande taille.

h) L'analyse détaillée des 21 plus grandes villes révèle une très grande différence dans les niveaux de dépenses *per capita*. À l'exception de quelques villes, le niveau de dépenses respecte toutefois le niveau de capacité de revenus.

i) Mis à part le cas particulier de Ville Saint-Laurent, les Villes de Montréal et de Québec sont celles qui ont le plus haut niveau de dépenses *per capita*. Compte tenu du fait que leur capacité de revenus n'est pas suffisante pour soutenir ce haut niveau de dépenses, l'effort fiscal exigé de leurs contribuables est relativement élevé.

j) Depuis la réforme de la fiscalité locale de 1980, les revenus autonomes des commissions scolaires représentent une part relativement faible de leurs revenus totaux. Toutefois, depuis 1990, à la suite des différents transferts de responsabilités financières qui leur ont été imposés par le gouvernement, la part des impôts fonciers dans les revenus est passée de 4,7 à 14,8 %, en même temps qu'on constatait une augmentation des revenus provenant de la tarification et de la vente de services.

k) L'analyse de l'incidence des compressions budgétaires imposées aux commissions scolaires depuis le début des années quatre-vingt révèle que la marge de manœuvre dont elles

disposaient au départ a été insuffisante pour absorber le coût de ces compressions, l'écart net cumulatif étant estimé à 567 M $ en 1997-1998.

l) Il est difficile de déterminer exactement l'effet qu'ont eu les compressions sur la structure budgétaire des commissions scolaires. Une partie de cet effet s'est sûrement reflétée dans la hausse des revenus de tarification et de vente de services, qui a été plus rapide que celle des revenus totaux. On remarque également une baisse des dépenses par élève en dollars constants durant la période.

m) Le fardeau fiscal total du secteur local au Québec est en baisse depuis 1993 et se compare aujourd'hui à ce qu'il était au début des années quatre-vingt. Il est par ailleurs inférieur à celui de l'Ontario, mais l'écart favorable a eu tendance à diminuer au cours des dernières années. Quant au fardeau fiscal provincial, la situation est inversée, car les taxes provinciales sont significativement plus élevées au Québec. En tenant compte des deux niveaux de taxation, le contribuable québécois paie, en 1999, 15,5 % de plus que le contribuable ontarien.

La conclusion générale qui se dégage de l'analyse est que la gestion financière et budgétaire du secteur local en général, et des municipalités en particulier, a traversé une période difficile au début des années quatre-vingt-dix, mais que cette situation s'est graduellement améliorée depuis 1994, du moins pour les municipalités, et ce, en dépit des mesures prises par le gouvernement pour associer le secteur local à l'atteinte de l'objectif du déficit zéro. On ne peut probablement pas en dire autant des commissions scolaires, qui disposent de très peu de moyens pour contrer l'effet cumulatif des compressions que leur a imposées le gouvernement. Certains efforts de rationalisation restent peut-être à faire, mais on ne peut continuer dans cette voie indéfiniment, non plus qu'on ne peut augmenter beaucoup la tarification, compte tenu de la nécessité d'assurer l'égalité des chances.

Quant aux municipalités, leurs perspectives de moyen terme dépendront évidemment de l'évolution de la croissance économique. Si la tendance observée depuis 1992 se poursuivait, le PIB nominal augmenterait à un taux annuel d'au moins 3 %, alors que l'inflation continuerait d'évoluer au rythme de 1,5 % à 2 %. Dans un tel contexte, les municipalités auraient le choix entre trois options :

- Maintenant que le fardeau fiscal est revenu à un niveau comparable à celui des années quatre-vingt, les revenus d'impôt et de services pourraient s'accroître au même rythme que le PIB (3 %), de façon à ce que le fardeau fiscal exprimé en proportion du PIB demeure stable. Ainsi, si l'inflation était de 2 %, le volume de services pourrait augmenter de 1 %, soit d'environ 100 M $. Par ailleurs, plutôt que d'augmenter les services, les villes pourraient vouloir utiliser la marge de manœuvre dégagée par l'accroissement des revenus pour rembourser plus rapidement leurs dettes.
- Même si la croissance économique se poursuivait, une ville pourrait choisir de geler ses recettes de taxation et d'ajuster le niveau de ses dépenses en conséquence, ce qui pourrait signifier une baisse de services si la productivité de l'administration municipale ne pouvait pas être augmentée suffisamment pour combler la hausse des coûts due à l'inflation.
- La troisième option consisterait à ajuster la politique fiscale à la politique de dépenses. Cette dernière déterminerait les besoins à satisfaire en priorité et les revenus seraient accrus si nécessaire pour atteindre cet objectif.

En pratique, quand une municipalité conçoit sa politique budgétaire, elle arrête ses choix en fonction du poids qu'elle accorde aux diverses variables pertinentes et de l'équilibre qu'elle recherche entre les différentes priorités qu'elle identifie. La crise des finances publiques qui s'est développée au cours des quinze dernières années démontre clairement que la plus grande rigueur est de mise lorsque vient le temps de faire des choix ayant une incidence financière. Or, la nécessité de faire des choix rigoureux vaut non seulement pour les décisions budgétaires du secteur local, mais aussi, et peut-être surtout, pour les orientations qui seront adoptées comme fondement d'un nouveau pacte fiscal et, éventuellement, d'une réforme majeure de l'organisation du secteur local. C'est dans cette perspective que la Commission a examiné les différents enjeux des finances et de la fiscalité locales et a finalement retenu, pour chacun de ces enjeux, les orientations qui lui semblaient susceptibles d'améliorer durablement la situation.

Chapitre 4

LE RÉGIME DE FINANCEMENT LOCAL

Le régime de financement local au Québec, fondé sur l'impôt foncier, jouit d'une excellente réputation un peu partout dans le monde. En effet, ses bases sont solides et, comme le chapitre précédent a permis de le constater, il permet aux municipalités de bénéficier d'une situation financière saine dans l'ensemble. Cependant, le régime de financement actuel n'est pas à l'abri des critiques, dont quelques-unes sont liées à certains de ses aspects intrinsèques et d'autres à sa performance dans le présent contexte québécois, caractérisé par une organisation du secteur local qui recèle de nombreux problèmes. Ce dernier volet sera abordé dans les chapitres 5 et 6 : le premier décrira la problématique alors que le second suggérera des moyens de rééquilibrer le financement local de façon à lui apporter des correctifs. Le présent chapitre, pour sa part, s'attarde à l'amélioration du régime québécois de financement local, dans ses aspects intrinsèques.

Le chapitre débute par une discussion sur les principes et les objectifs qui doivent fonder un régime performant de financement local. Il poursuit sur la tarification, dont plusieurs prônent une utilisation élargie, puis aborde le cœur du régime de financement local,à savoir l'impôt foncier, ses caractéristiques, ses problèmes et les améliorations qu'on peut lui apporter. Dans cette même section, on retrouve un exposé de la problématique reliée à l'évaluation foncière. Les sections suivantes traitent des diverses exemptions ou exceptions à l'application générale du régime d'impôt foncier, dont deux sont traitées plus en détail, en raison de leurs particularités : il s'agit des compensations gouvernementales tenant lieu de taxes foncières et de celles versées par les entreprises de télécommunications, de gaz et d'électricité. Le chapitre se termine par des sections traitant respectivement des droits sur les mutations immobilières et du régime de péréquation municipale.

4.1 PRINCIPES ET OBJECTIFS D'UN RÉGIME DE FINANCEMENT LOCAL

Toute réforme des finances et de la fiscalité locales doit reposer sur un certain nombre de principes et d'objectifs cohérents et bien fondés. La Commission a donc jugé essentiel d'expliciter ceux qu'elle préconise pour le nouveau pacte fiscal entre le gouvernement et les instances locales.

Après avoir présenté les principes qui sous-tendaient la réforme de 1980,la présente section justifie la nécessité d'un nouveau pacte fiscal. Elle traite de la pertinence des principes de 1980

pour fonder ce nouveau pacte et conclut qu'ils doivent être remplacés par une série de nouveaux principes, qui sont exposés en fin de section.

4.1.1 LES PRINCIPES DE LA RÉFORME DE 1980

Les principales assises du régime actuel de financement du secteur public local ont été établies par la réforme fiscale de 1980. À l'origine de cette réforme, on retrouve une vision claire de ce que devait être la structure optimale de ce financement. Cette vision reposait sur un certain nombre de « principes directeurs », dont on peut retrouver la description dans le rapport du Comité conjoint Québec-municipalités de décembre 1978[1], et que l'on scindait en un principe dit politique et en un certain nombre de principes de fiscalité municipale.

Le principe « politique » était celui de l'*autonomie locale*, c'est-à-dire le pouvoir de se gouverner soi-même, de réglementer, de déterminer la nature et la qualité des services locaux ainsi que les taxes requises pour les financer. Par ailleurs, un autre principe politique parcourait en filigrane le rapport, à savoir celui de l'*exclusivité du pouvoir de taxation aux autorités élues par la population* (*no taxation without representation*).

Au nombre des principes dits de fiscalité municipale, on retrouvait le rendement financier, la simplicité administrative, l'équité et la neutralité du régime fiscal. Le principe du *rendement financier* faisait référence à la nécessité de disposer de revenus autonomes adéquats, afin d'assurer la concrétisation du principe politique d'autonomie des choix locaux. Quant au principe de *simplicité administrative*, il devait faire en sorte que le système d'imposition soit relativement simple à comprendre et à appliquer, aussi bien pour l'administrateur que pour le contribuable. À ce principe se greffait donc de toute évidence celui de la *transparence* du régime de financement.

Le principe d'*équité* du régime fiscal devait se traduire, selon les parties à la réforme de 1980, par le fait de traiter uniformément les contribuables qui se trouvaient dans des situations analogues, ce que l'on désigne souvent sous le vocable d'équité « horizontale ». Un autre concept d'équité, celui de la taxation selon la capacité de payer, était considéré comme ne s'appliquant pas à la fiscalité locale, puisque le territoire des municipalités, non plus que la nature des services qu'elles offrent, ne leur permettent de remplir de façon efficace la fonction de redistribution implicite dans cette notion de taxation.

Le principe d'équité retenu, à savoir l'équité horizontale, était quant à lui interprété concrètement, dans le contexte du financement local, comme le fait de traiter également ceux qui reçoivent des bénéfices identiques. Cela donnait lieu à la notion de *taxation selon le bénéfice reçu*, dont le corollaire était que la tarification directe à l'usager devait être privilégiée en matière de financement local. Cependant, la tarification n'étant pas possible dans un très grand nombre de cas, l'impôt foncier devait être utilisé comme substitut, la valeur estimée des immeubles étant considérée comme un indicateur acceptable des bénéfices reçus. Pour que cette notion d'équité soit convenablement appliquée, il était donc nécessaire que la valeur estimée soit le plus près possible de la valeur réelle et qu'il y ait le moins d'exemptions possible à l'application de la taxation foncière (concept d'*intégrité de l'assiette foncière*).

1. Union des conseils de comté du Québec et Union des municipalités du Québec, *La revalorisation du pouvoir municipal – Réforme fiscale*, Rapport du comité conjoint Québec-municipalités, 1er décembre 1978.

Enfin, les parties à la réforme de 1980 interprétaient le principe de *neutralité* du régime fiscal comme signifiant que la fiscalité locale ne devait pas être utilisée pour favoriser certains contribuables ou catégories de contribuables aux dépens d'autres. Le rapport du comité conjoint Québec-municipalités donnait les exemples suivants de l'application de ce principe: « ...la municipalité ne peut accorder de privilèges fiscaux pour attirer des investissements. À l'inverse, on ne peut lever sur un contribuable des taxes supplémentaires applicables sur des tranches de valeur en excédent du taux usuel.» (p.21).

En vertu de ces principes, acceptés par les unions municipales aussi bien que par le gouvernement, celui-ci a accordé à l'époque aux municipalités la quasi-exclusivité du champ de l'impôt foncier, ne laissant aux commissions scolaires qu'une portion congrue, destinée à financer une « marge de manœuvre locale ». Les paiements de transfert gouvernementaux aux municipalités ont été remplacés en très grande partie par des sources de revenus autonomes, dont l'impôt foncier constituait la part du lion. Pour respecter le principe de l'intégrité de l'assiette foncière, le gouvernement accepta de payer progressivement des compensations tenant lieu de taxes sur 100% de la valeur des immeubles publics et parapublics, confortant ainsi la perception à l'effet qu'il était un contribuable comme les autres[2]. Enfin, c'est en vertu du principe d'exclusivité du pouvoir de taxation aux autorités élues que, par la suite, les MRC et les communautés urbaines n'ont pas obtenu de pouvoir de taxation et que leurs revenus sont aujourd'hui constitués surtout de contributions des municipalités membres et de recettes de tarification.

On notera qu'en corollaire du pacte fiscal conclu avec les municipalités, lequel évacuait en bonne partie les commissions scolaires du champ de l'impôt foncier, le gouvernement s'engageait auprès de celles-ci à financer centralement tous les besoins de base en éducation et à leur laisser une marge de manœuvre locale se traduisant par l'occupation d'une part réduite du champ foncier.

On le constate, la vision qui se dégageait de la réforme de 1980 était claire[3]. D'une part, des municipalités désormais autonomes, dotées d'une source de revenus suffisante et quasi exclusive, fondée sur une évaluation la plus exacte possible d'une assiette foncière taxée dans son intégrité et censée être un indicateur valable des bénéfices reçus par les citoyens sous forme de biens et services locaux ; d'autre part, des gouvernements scolaires locaux, financés en très grande partie par l'État mais disposant d'une marge de manœuve locale, découlant d'un pouvoir de taxation foncière clairement balisé.

4.1.2 LA NÉCESSITÉ D'UN NOUVEAU PACTE FISCAL

La vision claire du régime de financement local qui prévalait à l'origine de la réforme de 1980 allait progressivement s'embrouiller au fil du temps, en raison de nombreux développements[4], attribuables parfois aux municipalités elles-mêmes, parfois au gouvernement et, aussi, à la conjoncture économique. Parmi ceux ayant le plus contribué à la confusion actuelle, il faut citer :

2. On reviendra sur cette perception, à notre sens erronée, au point 5 du présent chapitre.
3. Nonobstant l'interprétation contestable donnée à certains principes, dont on reparlera ci-après.
4. Décrits dans l'annexe historique située à la fin du rapport.

- la prolifération des octrois d'exemptions de toutes sortes, qui compromet la notion d'intégrité de l'assiette foncière ;
- le fait que le gouvernement n'ait jamais donné suite à son engagement de payer des compensations équivalant à 100 % de la valeur foncière des immeubles publics et parapublics, réduisant même, en 1992, celles qu'il versait à l'égard des écoles primaires et secondaires ;
- l'utilisation des taux de taxation foncière comme outil de concurrence intermunicipale en matière d'investissements immobiliers, allant ainsi à l'encontre du principe de neutralité tel que défini dans le pacte de 1980 ;
- la surtaxe imposée aux contribuables non résidentiels, compromettant le principe originel d'équité ;
- l'occupation croissante du champ de l'impôt foncier par les commissions scolaires, en raison de décisions gouvernementales visant à faire désormais financer par l'impôt foncier scolaire diverses responsabilités jusque là financées par des subventions gouvernementales, accompagnée d'une disparition de la marge de manœuvre locale des commissions scolaires découlant des compressions gouvernementales ;
- les transferts de responsabilités aux municipalités, notamment en matière de voirie et de financement des services policiers locaux, effectués depuis 1992 par les gouvernements successifs, sans compensations financières correspondantes ;
- les diverses mesures et modifications *ad hoc* à la Loi sur la fiscalité municipale (introduction des rôles triennaux en 1988, gel des rôles en 1997 et 1998, mesures de plafonnement et d'étalement des valeurs, diversification transitoire des taux, etc.), visant à contrer les fluctuations dans la répartition du fardeau fiscal entre les catégories de contribuables, mais dont le cumul a fini par complexifier le régime et sonner le glas des principes d'équité, de simplicité administrative et de transparence.

Il n'est donc pas surprenant que la quasi-totalité des acteurs du secteur local réclament aujourd'hui la conclusion d'un nouveau pacte fiscal avec le gouvernement. Les municipalités demandent notamment une diversification de leur financement, considéré comme trop dépendant de l'impôt foncier, et les commissions scolaires, un rétablissement de leur marge de manœuvre locale. La pertinence d'un nouveau pacte permettant de clarifier les règles du jeu et de les adapter au contexte des années 2000 ne fait en effet aucun doute et c'est ce que le gouvernement a reconnu en mettant sur pied une Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales.

4.1.3 LA PERTINENCE DES PRINCIPES DE 1980

Selon les acteurs municipaux, le pacte à conclure devrait reposer sur une réaffirmation et une actualisation des principes directeurs de la réforme de 1980. Or, l'interprétation qu'on a faite à l'époque et que l'on fait encore de certains de ces principes apparaît discutable.

4.1.3.1 Autonomi e locale

Le fil conducteur de la réforme de 1980 était la recherche de l'autonomie locale, élevée au rang de principe politique. On peut ici questionner l'utilisation du mot « principe » pour qualifier ce qui est, en fait, un objectif, d'ailleurs indiscutablement de nature politique plutôt que fiscale. Cependant, la pertinence de cet objectif ne fait aucun doute, de l'avis de la Commission, à une époque où les responsabilités et l'importance du palier local vont sans cesse croissant, en raison de la complexité accrue des problèmes économiques et sociaux et de l'impossibilité de leur apporter des solutions mur à mur. La recherche de l'autonomie locale repose aussi, aujourd'hui comme en 1980, sur la reconnaissance que les municipalités constituent le palier de gouvernement le plus proche des citoyens et sont, de ce fait, les mieux placées pour connaître et arbitrer les besoins collectifs locaux, en assumer les coûts et répartir ceux-ci équitablement. De même, les commissions scolaires ont encore besoin aujourd'hui d'une marge de manœuvre locale, leur permettant des choix autonomes adaptés au contexte de chacune d'elles.

La Commission reconnaît aussi d'emblée le bien-fondé du principe politique, ancré dans notre tradition démocratique, selon lequel il ne saurait y avoir de pouvoir de taxation sans représentation élective.

4.1.3.2 Équité

Les principes de 1980 qui font problème, selon la Commission, sont ceux dits de fiscalité municipale et, en particulier, le plus important d'entre eux, soit le principe d'équité. L'importance prépondérante du principe d'équité en fiscalité provient du fait qu'il est impératif, pour qu'un régime fiscal fonctionne, que la répartition des impôts et des taxes soit généralement acceptée dans la population, compte tenu des bénéfices découlant des services publics. Or, cette acceptation dépend en bonne part de la perception populaire quant à l'équité du régime.

Bien sûr, chaque citoyen-contribuable a sa propre définition de l'équité du régime fiscal. Celle-ci est fondamentalement subjective, car elle dépend notamment des bénéfices qu'il perçoit recevoir de l'existence et de l'utilisation des services publics, ainsi que du degré de redistribution des revenus qui lui semble optimal. Dans un monde d'information parfaite, un régime fiscal optimal taxerait chacun selon le degré d'utilité, mesuré avec exactitude, retiré par cette personne de sa propre consommation de services publics et de celle des autres (reflétant ses préférences redistributives). Une telle approche individuelle est de toute évidence impossible à satisfaire.

Il faut donc se rabattre sur une approche collective, reposant sur un certain nombre de communs dénominateurs des perceptions individuelles de l'équité, c'est-à-dire sur une définition de celle-ci qui fera généralement consensus au sein de la population. Cette approche collective a conduit à distinguer traditionnellement entre deux notions d'équité fiscale, à savoir l'équité horizontale et l'équité verticale :

- L'équité horizontale signifie que, si deux contribuables ont une assiette fiscale ou, plus généralement, une base de taxation équivalente, ils doivent payer le même montant de taxes ou d'impôt ;
- L'équité verticale fait appel à la notion de capacité de payer : si un contribuable a une assiette fiscale plus élevée, il doit payer davantage d'impôt ou de taxes. Cela ne signifie pas

nécessairement que le fardeau fiscal des contribuables doive augmenter plus que proportionnellement à leur revenu, ce qui est le cas lorsque l'impôt est progressif, c'est-à-dire lorsque le taux de taxation croît avec l'augmentation de l'assiette fiscale de l'unité imposée. L'utilisation d'un taux de taxation fixe, selon lequel tous les contribuables paient la même proportion d'impôt en fonction de leur assiette fiscale, est aussi conforme à l'équité verticale.

En général, seul l'impôt sur le revenu est utilisé à des fins progressives, afin d'atteindre de façon globale l'objectif collectif de redistribution des revenus, qui est l'un des objectifs socio-économiques poursuivis par les gouvernements. Cet instrument est le plus adéquat pour atteindre cet objectif, puisque la capacité de payer des individus dépend en définitive de leur revenu. Par ailleurs, compte tenu du fait que la proportion du revenu consacrée à la plupart des dépenses diminue lorsque le revenu augmente, il s'ensuit que la plupart des taxes autres que l'impôt sur le revenu sont régressives par rapport au revenu. Ceci ne signifie pas pour autant que ces taxes soient fiscalement inéquitables. Le degré de redistribution du système fiscal doit être jugé dans son ensemble, en tenant compte de l'effet cumulatif de tous les types d'impôts et de taxes. Il n'y a, par ailleurs, pas de critère objectif pour déterminer le degré optimal de progressivité du système. Il s'agit là d'un choix purement politique, soumis cependant à la contrainte de la compétitivité. En effet, plus le fardeau fiscal des contribuables individuels (exprimé en pourcentage des revenus) et des entreprises (exprimé en proportion de la valeur de la production ou des profits) est élevé, particulièrement en comparaison des économies compétitrices, plus il y a risque que la croissance économique soit affectée négativement.

Qu'en est-il maintenant de l'interprétation du principe d'équité fiscale que l'on retrouve dans les documents afférents au pacte fiscal de 1980 et à laquelle la plupart des acteurs municipaux continuent de faire référence ? Comme on l'a mentionné plus tôt, les parties au pacte de 1980 se sont entendues pour évacuer du champ local le concept de la taxation selon la capacité de payer, qui semblait référer, selon l'acception que l'on retrouve dans les documents de l'époque, à une notion de progressivité. Elles se fondaient sur la nature des services offerts localement et sur l'exiguïté des territoires des municipalités, qui ne permet pas une redistribution efficace mais qui facilite, par contre, le déplacement du citoyen-contribuable d'une localité moins fiscalement compétitive vers une autre qui l'est davantage. Cette orientation du pacte de 1980 doit être maintenue.

En ce qui a trait maintenant au principe d'équité horizontale appliqué au contexte du financement local, on se rappellera qu'il est interprété par les parties au pacte de 1980 et, encore aujourd'hui par les acteurs municipaux, comme référant à la notion de taxation selon le bénéfice reçu. Selon ceux-ci, la tarification est donc le mode de financement local qui sert le mieux l'équité horizontale et, lorsqu'elle n'est pas applicable, l'impôt sur la valeur foncière, considérée comme un indicateur valable des services reçus, est un bon substitut. Or, cette interprétation est critiquable sur deux plans :

- D'abord, il n'y a pas de raison *a priori* de définir l'équité horizontale de façon différente pour le secteur local et les gouvernements supérieurs. Il faut plutôt voir de quelle façon le principe généralement accepté d'équité horizontale, à savoir taxer également les contribuables ayant la même base de taxation, s'applique aux formes de taxation qu'utilise le secteur local.

  Ainsi, la tarification sera jugée conforme à l'équité horizontale si deux contribuables utilisant la même quantité du même service se voient imposer le même tarif. De même, l'impôt

foncier sera horizontalement équitable si deux contribuables ayant la même valeur foncière paient le même montant d'impôt. Il s'ensuit donc qu'on ne peut choisir entre la tarification, l'impôt foncier ou tout autre mode de taxation local en fonction du critère de l'équité horizontale. Le choix du mode de financement local demeure donc essentiellement un choix politique.

- Par ailleurs, s'il est tout à fait légitime de choisir, pour des raisons politiques ou d'efficacité, un mode de financement fondé sur les bénéfices reçus, comme la tarification, il n'y a par contre aucun fondement à l'affirmation que la valeur réelle des immeubles peut être considérée comme un indicateur acceptable des bénéfices reçus. La preuve en est que les baisses survenues ces dernières années dans le poids relatif des valeurs foncières du secteur non résidentiel par rapport à celles du secteur résidentiel ne signifient aucunement qu'il y ait eu des changements dans la répartition des bénéfices reçus par les contribuables des deux secteurs. Par conséquent, le choix de l'impôt foncier comme mode de financement local ne peut se justifier sur la base des bénéfices reçus.

En définitive, le choix du ou des modes de financement local dépendra de plusieurs critères, dont le rendement financier, l'efficience et l'efficacité du mode choisi ainsi que l'incidence du fardeau (qui paie ?). La détermination et la pondération de ces critères se feront par les décideurs, d'où la nature essentiellement politique du choix des modes de financement. Il serait toutefois souhaitable que ce choix soit conforme aux deux autres « principes directeurs » identifiés lors de la réforme de 1980, à savoir la neutralité et la simplicité administrative.

4.1.3.3 Neutralité

Ce principe, selon les acteurs de la réforme de 1980, signifierait, comme on l'a vu, que la fiscalité locale ne devrait pas être utilisée pour favoriser certains contribuables ou catégories de contribuables aux dépens d'autres. Exprimée de cette façon, la neutralité pourrait être incluse dans la notion d'équité horizontale, à savoir que, pour des contribuables qui sont dans une situation équivalente, le montant d'une taxe devrait être équivalent.

En fait, le principe de la neutralité fait référence à un tout autre aspect du régime fiscal, à savoir la relation entre, d'une part, les impôts et les taxes et, d'autre part, le fonctionnement de l'économie de marché et le comportement économique des contribuables. Le mode de financement choisi et son application doivent éviter de créer des distorsions dans les comportements économiques, tels que ceux relatifs à la consommation, à l'investissement et à l'épargne, sauf si l'on souhaite délibérément influencer ces comportements. Ainsi, si la tarification permet de diminuer la surconsommation perçue de certains services, elle peut être utilisée avec l'objectif de modifier le comportement de consommation des contribuables et, par conséquent, ne satisfait pas au critère de neutralité.

On notera cependant qu'il n'existe, à toutes fins utiles, aucun mode de financement qui soit parfaitement conforme à ce critère. L'impôt foncier diminue, toutes choses égales par ailleurs, l'investissement immobilier (construction et rénovation) ; l'impôt sur le revenu fait de même envers l'effort de travail et l'investissement en capital humain, et la taxe de vente envers la consommation. Il s'agit donc, en fin de compte, de choisir le mode de financement offrant le moins de distorsions possible ou, si l'on désire effectivement influencer un comportement, d'identifier

clairement les raisons pour lesquelles on désire le faire, ainsi que la relation existant entre le comportement à modifier et le mode de financement choisi.

Par ailleurs, la recherche de la neutralité doit aussi se manifester dans l'application du mode de financement. Ainsi, dans la perspective d'une fiscalité locale fondée sur l'impôt foncier, l'application du principe de neutralité suppose que les municipalités se fassent concurrence entre elles, non pas en accordant des exemptions fiscales, mais plutôt par la quantité, la qualité et l'efficacité de leurs services, de façon à ne pas créer de distorsions purement fiscales dans les choix de localisation des entreprises et des résidants. Notons que c'est aussi pour des raisons d'équité que de telles exemptions ne devraient pas être consenties.

4.1.3.4 Simplicité administrative

Ce principe, tel que formulé lors de la réforme de 1980, stipule que le régime fiscal municipal doit être relativement simple à comprendre et à appliquer, tant pour l'administrateur municipal que pour le contribuable. Cette définition englobe donc aussi le principe de la transparence de la structure de financement locale. Les principes de simplicité et de transparence sont toujours d'actualité et devraient sous-tendre le nouveau pacte fiscal à conclure.

4.1.4 PRINCIPES ET OBJECTIFS D'UN PACTE FISCAL POUR LES ANNÉES 2000

Compte tenu des considérations évoquées dans la section qui précède, la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales est d'avis que le nouveau pacte fiscal entre le gouvernement du Québec et les administrations locales doit viser principalement **l'autonomie financière des gouvernements locaux**. Cela signifie, bien sûr, que les sources de taxation locales doivent être suffisantes pour assurer, dans la mesure du possible, un financement local autonome des services offerts par les gouvernements locaux, mais aussi, comme le prévoyait la réforme de 1980, que ces gouvernements doivent être responsables et imputables des décisions relatives aux dépenses de programmes et aux relations de travail.

Le cas des commissions scolaires est particulier. Pour des raisons de redistribution et d'égalité des chances qui seront explicitées plus loin, la majorité de leur financement doit provenir du gouvernement du Québec.

Les modes de financement retenus pour concrétiser le nouveau pacte fiscal doivent aussi respecter le plus possible, dans leur application, les principes suivants, qui faisaient d'ailleurs partie du pacte de 1980 (quoique, parfois, dans une acception différente) :

- **la simplicité administrative et la transparence**. À la fois pour des raisons d'efficience et d'acceptation du système de financement local par la population, on doit chercher à ce que ce dernier soit facile à comprendre pour les administrateurs et les contribuables. Il doit aussi être simple et économique à gérer.
- **l'équité horizontale**. Des contribuables ayant la même assiette d'imposition doivent payer des montants équivalents d'impôt.

- **l'équité verticale** . Les contribuables ayant une base d'imposition plus élevée doivent payer des montants plus élevés. Cependant, le secteur local n'étant pas le palier approprié pour effectuer une redistribution des revenus,une imposition proportionnelle doit être retenue, plutôt qu'une imposition progressive. Par ailleurs, ne serait-ce que pour des considérations de nature politique, on ne peut ignorer l'incidence redistributive de modifications au système de financement local.
- **la neutralité**. Les modes de financement appelés à concrétiser le nouveau pacte fiscal, ainsi que leur application, doivent avoir le moins d'effets possible sur le fonctionnement de l'économie et les choix économiques. Des exceptions sont possibles à cette règle mais,dans ces cas, on devrait identifier clairement les objectifs poursuivis et leurs liens avec les modes de financement choisis et leur application.
- **l'exclusivité du pouvoir de taxation aux autorités élues par la population** . Tout mode de financement fondé sur l'imposition d'une taxe ne doit être octroyé qu'à des autorités élues.

Il est à noter que divers modes de financement ou combinaisons de modes pourraient en théorie satisfaire à ces objectifs et principes. Aussi la Commission ajoute-t-elle deux derniers critères :

- **la continuité**. Si diverses modalités de concrétisation du nouveau pacte fiscal satisfont aux objectifs et principes retenus, on retiendra de préférence celles qui se rapprochent le plus du système actuel, afin de ne pas provoquer de bouleversements inutiles.
- **la stabilisation, voire la réduction, du fardeau des contribuables**. Le fardeau fiscal combiné de tous les ordres de gouvernement étant trop élevé au Québec, particulièrement en relation avec celui des économies compétitrices, tout mode de financement qui aurait pour effet de créer des pressions à la hausse sur ce fardeau doit être écarté, toutes choses étant égales par ailleurs.

La Commission est d'avis que les principes et les objectifs ci-dessus énumérés devraient constituer le fondement de tout nouveau pacte fiscal pour les années 2000.

4.2 LA TARIFICATION

La plupart des intervenants privés s'étant présentés devant la Commission, notamment les associations d'entreprises, ont recommandé une utilisation accrue de la tarification par les municipalités, ce qui,selon eux, permettrait de réduire significativement la pression sur l'utilisation de l'impôt foncier. Les municipalités, quant à elles,sont d'avis qu'une plus grande utilisation de la tarification serait souhaitable mais que les recettes supplémentaires qu'elle engendrerait seraient relativement marginales, compte tenu des nombreux obstacles à un élargissement de son utilisation, sur le plan administratif et sur celui de l'équité.

On le constate, les positions des intervenants sur la tarification semblent,dans leur grande majorité, associées à l'objectif de diversifier et même d'accroître les revenus municipaux. Or, le véritable objectif de la tarification est plutôt d'augmenter l'efficience de la fourniture des services municipaux, en faisant prendre conscience du coût de ces services aux usagers et en leur donnant par conséquent une incitation à rationaliser leur utilisation de ceux-ci.

4.2.1 LA TARIFICATION À L'USAGER ET LA PSEUDO-TARIFICATION

Les dispositions juridiques qui régissent la tarification des services municipaux au Québec sont les articles 244,1 à 244,10 de la Loi sur la fiscalité municipale. On y retrouve notamment la définition suivante : « Constitue un mode de tarification toute source locale et autonome de recettes, autre qu'une taxe basée sur la valeur foncière ou locative des immeubles ou des lieux d'affaires ... ». On y précise également que le mode de tarification doit être lié au bénéfice reçu ou susceptible d'être reçu.

Or, en matière de recherche d'efficience, tous les modes de tarification permis par la loi n'ont pas le même intérêt. Pour obtenir une allocation efficiente des ressources dans la société, on doit chercher à produire un bien ou un service en quantité juste suffisante pour que le bénéfice reçu par chacun des consommateurs-contribuables soit au moins égal au coût de production de la dernière unité, sinon les ressources seraient mieux utilisées à produire autre chose. Moyennant que l'on calcule adéquatement le tarif, ce qui n'est pas trivial, la tarification permet de converger vers l'efficience en informant le décideur du prix que les consommateurs sont prêts à payer pour une unité du bien ou du service. On peut donc ainsi s'assurer que le bénéfice reçu est au moins égal au coût (marginal) de production du bien ou du service, puisque l'on n'achète pas un bien à moins d'en tirer une satisfaction au moins équivalente au prix payé.

Compte tenu de ce qui précède, il faut distinguer deux modes de tarification, soit la « tarification par cotisation » et la « tarification à l'usager ». Dans le premier cas, on répartit les charges associées à la production d'un service en fonction d'une base de taxation autre que la valeur foncière, par exemple le coût de la cueillette des ordures en fonction du nombre de ménages. Il s'agit plutôt d'une taxe que d'un tarif, puisque le coût à l'usager ne varie pas en fonction de la consommation du bien ou du service. En général, ce mode de financement n'influence pas l'allocation des ressources, puisque le tarif est le même, quelle que soit l'utilisation réelle du bien ou du service. On peut donc s'attendre à une surconsommation par rapport au niveau efficient d'utilisation. Ainsi, cette forme de tarification par cotisation, ou tarification collective, n'est qu'une pseudo-tarification, puisqu'elle n'est pas reliée à la consommation réelle du bien ou du service.

Au contraire, dans le cas du mode de tarification à l'usager, c'est-à-dire de la tarification véritable, la méthode de calcul du tarif est plus sophistiquée et ne peut s'appliquer qu'à un nombre plus restreint de biens et de services. Le meilleur exemple de ce type de tarification est celui de l'eau potable vendue au compteur, un bien essentiellement « privé », c'est-à-dire un bien qui pourrait être produit efficacement par le secteur privé. Dans ce cas, le calcul du coût marginal de production est relativement simple, le coût variable en étant un indicateur acceptable. Si l'on a choisi initialement une dimension adéquate d'équipements, on peut utiliser le coût variable pour établir un tarif stable pour plusieurs années. Le producteur ajuste donc son prix en fonction du coût des ressources utilisées. Quant au consommateur, il ajuste sa consommation en fonction du prix qu'il doit payer et du bénéfice qu'il en retire et, comme le prix est un indicateur des ressources mobilisées pour la production du bien « eau potable », sa consommation s'ajuste en fonction de l'utilisation requise des ressources. Le mode de tarification à l'usager favorise donc généralement une allocation efficiente des ressources, comme en témoignent les exemples de la section 4.2.6.

4.2.2 L'UTILISATION DE LA TARIFICATION

Les statistiques actuelles sur l'utilisation de la tarification, tant au Québec qu'à l'étranger, sont données pour tous les modes de tarification confondus et il est virtuellement impossible d'isoler la tarification réelle. En utilisant la présente définition officielle, très large, de la tarification, on constate que le rapport pour 1998 entre les recettes de tarification et les recettes autonomes totales,découlant de la taxation et de la tarification, est de 19,4 % pour l'ensemble du Québec et de 17,9 % pour les municipalités de 5000 habitants et plus. Malgré des fluctuations sur l'intervalle des tailles des municipalités, il semble y avoir une certaine corrélation inverse entre l'utilisation de la tarification et la taille de celles-ci, comme en témoigne le tableau 4.1. On notera que le rapport n'est que de 5,3 % pour Montréal et de 7,9 % pour Trois-Rivières, alors que, dans les autres villes centrales des régions métropolitaines de recensement (RMR), il va de 11,9 % à 27,9 % (voir tableau 4.2). Le tableau 4.3, pour sa part, présente l'évolution de la tarification de 1962 à 1989,dans les gouvernements locaux et d'État aux États-Unis, en proportion des revenus autonomes. On constate, ce qui n'est pas une surprise, que la tarification constitue une portion beaucoup plus importante des revenus autonomes locaux aux États-Unis.Le tableau 4.4 présente l'évolution, entre 1980 et 1993, de la tarification dans les provinces et territoires canadiens, en fonction des revenus totaux.

4.2.3 LA NATURE DES BIENS TARIFABLES

Tous les biens ne sont pas tarifables, qu'il s'agisse de véritable ou de pseudo-tarification. C'est le cas, notamment, des biens dits publics. Un bien est public s'il possède les deux propriétés suivantes : il n'y a pas de rivalité dans sa consommation et il est fort coûteux, voire impossible, d'en interdire la consommation. La défense nationale est l'exemple par excellence d'un bien public pur, le seul disent certains. Tous bénéficient de la défense nationale et le fait qu'un nouveau Québécois vienne gonfler les rangs de la population ne change en rien le bénéfice individuel que l'on en retire ; cette propriété est la non-rivalité dans la consommation. Il est, de plus, très difficile d'empêcher une personne de bénéficier de la protection offerte par la défense nationale ; la propriété en cause est celle de la non-exclusion dans la consommation. C'est cette dernière propriété qui empêche la tarification à l'usager d'un bien public. Parmi les services produits localement, les services de sécurité publique (police et protection contre les incendies) et ceux d'aménagement et d'urbanisme ont toutes les caractéristiques de biens publics et sont donc difficilement tarifables, au moins dans la grande majorité de leurs aspects.

D'autres biens sont semi-publics, comme le transport en commun et le système routier utilisés en-dehors des heures de pointe. À ces heures, il n'y a pas de rivalité dans la consommation : un passager ou une automobile de plus n'empêche pas l'utilisation par les autres passagers ou automobiles. Cependant, il est relativement aisé d'interdire l'utilisation du transport en commun à ceux qui ne paient pas leur entrée dans l'autobus ou le métro, d'où l'intérêt de tarifer. Il est également possible de procéder à une certaine exclusion d'utilisation du système routier, par le biais de postes de péage par exemple,mais cela est déjà plus difficile.

TABLEAU 4.1

RECETTES DE TARIFICATION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC, PAR CLASSE DE POPULATION, 1998

	Classe de population	Nbre Mun.	RECETTES DE TARIFICATION PRÉVUES POUR 1998																					
			(1) EAU[1]		(2) ÉGOUTS		(3) ORDURES		(4) SERVICE DE LA DETTE		(5) AUTRES TARIFS		(6) LOISIRS ET CULTURE		(7) STATIONNE-MENT		(8) LOYERS		(9) AUTRES SERVICES RENDUS		(10) LICENCES ET PERMIS		(11 = 1 @ 10)	(12)	(13)
			Mun.	000$	Mun.	000$	Mun.	000$	Mun.	000$	Mun.	000$	Mun.	000$	Mun.	000$	Mun.	000$	Mun.	000$	Mun.	000$	TOTAL	TOTAL DES TAXES ET TARIFS	RAPPORT TARIFICA-TION/ TAXES ET TARIFS
00	0 habitant	13	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	n/d	23,1	0	0,0	0	0,0	0	0,0	n/d	0,0	8	7,4	30,5	764,2	4,0%
01	1 @ 499 habitants	266	98	3 267,0	52	520,4	209	3 419,8	16	236,0	n/d	2 751,4	48	252,3	5	15,2	102	703,1	n/d	3 935,0	229	217,7	15 317,9	47 149,3	32,5%
02	500 @ 999 habitants	342	207	8 342,5	145	3 263,1	321	10 127,3	80	2 408,7	n/d	2 757,4	91	869,7	5	77,5	166	1 067,2	n/d	4 016,6	326	591,5	33 521,5	124 075,6	27,0%
03	1 000 @ 1 499 habitants	189	140	10 006,7	96	3615,5	181	9033,8	62	2579,5	n/d	2646,4	71	1158,2	4	11,4	80	503,9	n/d	2 497,0	184	471,9	32 524,3	113 463,7	28,7%
04	1 500 @ 1 999 habitants	130	100	11 173,5	73	3 612,1	118	8 488,2	48	2 010,5	n/d	2 753,2	57	2 591,5	2	30,3	62	1 056,3	n/d	3 652,1	125	422,2	35 789,9	117 126,1	30,6%
05	2 000 @ 2 999 habitants	144	128	15 992,2	110	8 162,9	137	14 219,4	80	5 026,2	n/d	1 480,5	82	6 376,5	3	30,0	74	1 463,4	n/d	2 670,8	140	716,7	56 138,6	188 895,4	29,7%
06	3 000 @ 3 999 habitants	80	69	14 647,9	56	6 466,3	76	11 229,1	47	5 280,9	n/d	1 615,9	58	4 892,3	4	27,9	35	996,9	n/d	2 102,5	78	534,9	47 794,6	188 772,4	25,3%
07	4 000 @ 4 999 habitants	39	38	10 728,0	29	3 926,5	36	7 137,2	30	5 074,0	n/d	1 602,7	33	2 857,5	2	24,0	15	250,8	n/d	989,5	39	419,8	33 010,0	120 385,7	27,4%
	TOTAL POUR MOINS DE 5 000 HABITANTS	1 203	780	74 157,8	561	29 566,8	1 078	63 654,8	363	22 615,8	n/d	15 630,6	440	18 998,0	25	216,3	534	6 041,6	n/d	19 863,5	1 129	3 382,1	254 127,3	900 632,3	28,2%
08	5 000 @ 9 999 habitants	78	72	27 216,8	50	11 150,6	71	20 021,7	59	19 663,4	n/d	3 549,8	64	9 179,4	8	116,9	38	1 905,4	n/d	3 368,6	78	1 428,0	97 600,6	358 775,0	27,2%
09	10 000 @ 24 999 habitants	78	74	77 012,9	33	13 806,0	65	46 846,7	64	61 630,4	n/d	5 653,4	76	30 291,6	20	3 694,6	55	4 230,5	n/d	9 844,9	78	3 491,9	256 502,9	1 032 114,7	24,9%
10	25 000 @ 49 999 habitants	27	26	66 655,6	14	20 226,7	18	29 592,3	23	47 104,2	n/d	1 850,9	27	15 865,9	11	2 252,9	23	3 810,6	n/d	7 702,9	27	3 278,1	198 340,1	883 835,0	22,4%
11	50 000 @ 99 999 habitants	16	16	56 983,2	7	21 655,3	13	38 520,7	16	39 892,0	n/d	2 170,8	16	14 531,9	4	3 176,6	11	2 929,1	n/d	11 644,8	16	2 969,0	194 473,4	1 033 116,3	18,8%
12	100 000 habitants et plus	5	5	41 715,0	2	7 035,4	2	23 389,5	4	46 734,4	n/d	28 976,6	5	13 499,5	2	5 750,0	5	19 945,5	n/d	25 811,3	5	8 051,7	220 909,5	2 092 539,2	10,6%
	TOTAL POUR 5 000 HABITANTS ET PLUS	204	193	269 583,5	106	73 874,0	170	158 370,9	166	215 024,4	n/d	42 201,5	188	83 368,3	45	14 991,6	132	32 821,1	n/d	58 372,5	204	19 218,7	967 826,5	5 400 380,1	17,9%
	GRAND TOTAL	1 407	973	343 741,3	667	103 440,8	1 248	222 025,7	529	237 640,2	n/d	57 832,1	628	102 366,3	70	15 207,9	666	38 862,7	n/d	78 236,0	1 333	22 600,8	1 221 953,8	6 301 012,4	19,4%

			RECETTES DE TARIFICATION PRÉVUES POUR 1998																					
			(1) EAU[1]		(2) ÉGOUTS		(3) ORDURES		(4) SERVICE DE LA DETTE		(5) AUTRES TARIFS		(6) LOISIRS ET CULTURE		(7) STATIONNE-MENT		(8) LOYERS		(9) AUTRES SERVICES RENDUS		(10) LICENCES ET PERMIS		(11 = 1 @ 10)	(12)	(13)
		Nbre Mun.	Mun.	000$	Mun.	000$	Mun.	000$	Mun.	000$	Mun.	000$	Mun.	000$	Mun.	000$	Mun.	000$	Mun.	000$	Mun.	000$	TOTAL	TOTAL DES TAXES ET TARIFS	RAPPORT TARIFICA-TION/ TAXES ET TARIFS
	VILLE DE MONTRÉAL	1	1	2 692,4		0,0		0,0	1	12 540,0	1	15 117,8	1	6 637,1		0,0	1	16 042,1	1	16 610,3	1	4 182,0	73 821,7	1 382 697,6	5,3%

(1) Excluant la taxe d'eau basée sur la valeur locative des Villes de Montréal et Montréal-Nord.

Source des données : Prévisions budgétaires des organismes municipaux – exercice financier 1998.

TABLEAU 4.2

RECETTES DE TARIFICATION POUR HUIT GRANDES VILLES DU QUÉBEC, 1998

VILLE	RECETTES DE TARIFICATION PRÉVUES POUR 1998																									
	(1) EAU[1]		(2) EGOUTS		(3) ORDURES		(4) SERVICE DE LA DETTE		(5) AUTRES TARIFS		(6) LOISIRS ET CULTURE		(7) STATIONNEMENT		(8) LOYERS		(9) AUTRES SERVICES RENDUS		(10) LICENCES ET PERMIS		(11 = 1 à 10) TOTAL	(12) TOTAL DES TAXES ET TARIFS	(13) RAPPORT TARIFICATION/ TAXES ET TARIFS
	Mun.	000$	Mun.	000$	Mun.	000$	Mun.	000$	Mun.	000$	Mun.	000$	Mun.	000$	Mun.	000$	Mun.	000$	Mun.	000$			
Montréal		2 692,4		0,0		0,0		12 540,0		15 117,8		6 637,1		0,0		16 042,1		16 610,3		4 182,0	73 821,7	1 382 637,6	5,3%
Québec		1 608,0		0,0		19 821,0		0,0		0,0		1 035,0		3 859,0		1 191,0		5 424,0		891	33 829,0	234 787,0	14,4%
Hull		400,0		400,0		1 464,0		1 780,0		0,0		1 163,0		1 093,0		1 214,0		1 053,0		360	8 927,0	74 844,0	11,9%
Laval		31 384,1		0,0		0,0		21 468,8		13 705,1		1 785,5		0,0		190,4		2 194,5		1769	72 497,4	355 838,9	20,4%
Longueuil		369,4		1 819,1		0,0		3 857,9		0,0		1 062,4		1 891,6		2 266,1		924,8		438,5	12 629,8	103 181,4	12,2%
Sherbrooke		5 576,6		4 946,0		2 210,0		2 461,1		0,0		753,0		1 010,0		0,0		1 587,0		157,2	18 700,9	66 923,2	27,9%
Trois-Rivières		225,0		0,0		0,0		1 322,0		12,0		480,5		575,0		77,0		721,6		60	3 473,1	44 167,5	7,9%
Chicoutimi		5 312,6		4 756,1		2 480,4		546,2		6,3		381,8		0,0		371,6		474,5		466,6	14 796,1	56 782,3	26,1%

[1] Excluant la taxe d'eau basée sur la valeur locative pour la Ville de Montréal.

Source des données : Prévisions budgétaires des organismes municipaux – exercice financier 1998.

Tableau 4.3

Tendance dans l'utilisation de la tarification aux États-Unis, 1962-1989 (revenus de la tarification en % des revenus propres)

	1962	1972	1982	1989
Gouvernements locaux et d'État				
Définition large[1]	18,9	18,5	21,8	22,1
Gouvernements locaux seulement				
Définition large[1]	26,4	25,6	33,4	33,7

1. Sauf péage des autoroutes

Source : Census Bureau des États-Unis, 1989

Tableau 4.4

Importance relative (%) de la tarification dans les revenus totaux de gouvernements locaux

PROVINCE OU TERRITOIRE	TARIFICATION (sens large)		
	1980	1986	1993
Terre-Neuve	12,2	12,7	13,6
Île-du-Prince-Édouard	20,1	35,5	27,7
Nouvelle-Écosse	15,6	16,0	14,1
Nouveau-Brunswick	15,0	17,9	17,5
Québec	12,3	15,7	15,2
Ontario	17,3	20,7	19,5
Manitoba	12,9	15,5	16,5
Saskatchewan	16,0	18,7	19,6
Alberta	27,3	20,8	23,8
Colombie-Britannique	24,7	21,0	24,5
Territoires du Nord-Ouest	28,6	28,6	36,9
Yukon	16,9	15,0	17,9
Canada	17,9	19,2	19,3

Source : Harry Kitchen,« Pricing of Local Government Services »,dans Paul Hobson et France St-Hilaire,éd., *Urban Governance and Finance : A Question of Who Does What*, Institut de recherche en politiques publiques, Montréal,1997.

Enfin, certains services produits localement sont carrément des biens privés, au sens économique du terme, puisqu'ils ne présentent aucune des propriétés d'un bien public. Ainsi en est-il de l'eau potable : une gorgée d'eau ne peut être consommée que par une personne (rivalité dans la consommation) et on peut couper l'approvisionnement en eau à quelqu'un (possibilité

d'exclusion). D'autres services ont ces mêmes caractéristiques, par exemple l'emprunt d'un livre à la bibliothèque. Ces services privés sont généralement ceux qu'il est le plus aisé et souhaitable de tarifer.

4.2.4 LA FAÇON EFFICIENTE DE TARIFER

Comme on l'a vu, la prestation des services sera efficiente si les tarifs sont établis de façon à ce que le coût marginal égale le bénéfice marginal. Cependant, pour la plupart des services, le coût marginal est quasi nul (pour l'utilisation de systèmes routiers ou de services de loisir, à titre d'exemple). Dans ces cas, la seule tarification au coût marginal n'engendrerait pas assez de revenus pour couvrir tous les coûts. Un système de tarification en deux parties est alors recommandé. On doit charger, d'une part, un prix variable égal au coût marginal de l'unité consommée du bien ou du service. Tout excédent du coût moyen d'exploitation sur le coût marginal, de même que les coûts de capital (coût du service de la dette, par exemple), devraient être répartis entre les utilisateurs sous forme de frais fixes. C'est ainsi que l'on constate, dans certaines municipalités, l'imposition de frais fixes répartis entre les unités d'habitation, le plus souvent sur la base de la superficie ou du frontage, pour couvrir les coûts du service de la dette des réseaux d'aqueduc et d'égouts, et l'utilisation d'un compteur d'eau pour tarifer l'utilisation d'eau potable au coût variable (qui, comme on l'a vu, est une bonne approximation du coût marginal, dans ce cas).

Par ailleurs, pour plusieurs services municipaux, les coûts marginaux varient selon la période et l'endroit où le service est utilisé. Il serait alors approprié de faire payer un tarif supérieur lorsque le coût marginal est plus élevé. Des exemples évidents sont ceux du transport en commun, où le coût marginal augmente aux heures de pointe, et de l'utilisation d'eau potable, dont le coût marginal augmente en été, particulièrement en période de sécheresse.

Cependant, l'utilisation de certains services produit des externalités positives[5], comme c'est le cas par exemple du transport en commun, qui réduit la pollution et la congestion routière. Dans un tel cas, il peut être souhaitable de fixer un tarif inférieur au coût marginal pour encourager l'utilisation du service et de faire assumer les coûts non couverts par la tarification par l'ensemble des contribuables, par le biais de l'impôt foncier, et aussi par les bénéficiaires indirects que sont les automobilistes, par exemple au moyen d'une taxe sur l'essence ou de droits d'immatriculation.

Malheureusement, l'approche du coût marginal n'est que rarement utilisée dans le financement local. L'approche typique consiste à calculer le coût total de la prestation d'un service, en ignorant toutefois souvent les coûts cachés, comme les coûts de capital, et de faire payer un pourcentage de ce montant sous forme de tarification collective, ou tarification par cotisation, qui n'encourage pas une allocation efficiente des ressources.

4.2.5 LES OBSTACLES À UNE TARIFICATION EFFICIENTE

Les principaux obstacles à l'utilisation d'une tarification efficiente sont les suivants :

- la difficulté d'identifier et de déterminer les coûts reliés à la fourniture d'un service. Peu de municipalités du Québec sont, à l'heure actuelle, dotées d'indicateurs performants de coûts

5. C'est-à-dire des bénéfices pour d'autres personnes que leurs utilisateurs.

de revient d'un service. Les façons d'améliorer cette situation sont abordées au chapitre 8, portant notamment sur la gestion municipale ;

- la difficulté relative d'utiliser une tarification au coût marginal plutôt qu'une tarification fondée sur le coût moyen. Il est certain qu'il sera toujours plus difficile de déterminer le coût marginal que le coût moyen d'un service. Cependant, le coût marginal peut fréquemment être assez bien approximé par le coût variable et des outils de plus en plus performants existent pour mesurer ce dernier : compteurs, ordinateurs intégrés aux camions de cueillette des ordures pour mesurer le poids de celles-ci, etc. Par ailleurs, avec les cartes magnétiques, il est désormais possible de faire varier les prix de la plupart des services en fonction de l'heure, du lieu, de la quantité demandée ou de la distance parcourue. L'avantage de la tarification au coût variable, en termes de rationalisation de l'utilisation des ressources, vaut souvent les ressources et les efforts supplémentaires consentis pour l'appliquer ;

- les coûts associés à la mise en place et à la gestion de la tarification. L'emploi d'une véritable tarification à l'usager peut comporter d'importants coûts de mise en place et de fonctionnement, comparativement par exemple à une tarification par cotisation. Il va sans dire que la tarification à l'usager ne devrait pas être utilisée si les coûts en dépassent les bénéfices. On notera toutefois que le coût unitaire des instruments permettant cette tarification a tendance à diminuer dans le temps, comme c'est d'ailleurs généralement le cas de toute technologie nouvelle à mesure que s'accroît son utilisation ;

- le caractère régressif de la tarification. Une objection communément soulevée à l'encontre de la tarification, souvent par les représentants municipaux eux-mêmes, est son caractère régressif. On fait valoir notamment que l'utilisation d'un service, surtout d'un service essentiel, n'est pas proportionnelle à la capacité de payer des contribuables et qu'une véritable tarification aux usagers serait susceptible de pénaliser les familles nombreuses, qui utilisent en moyenne davantage certains services, comme l'eau potable, la cueillette des ordures et les services de loisirs. Il est possible de contourner jusqu'à un certain point ce type d'objections en distribuant gratuitement un certain nombre de droits à un service, en fonction du nombre de personnes dans un ménage et du niveau de consommation *per capita* jugé essentiel de ce service. Ainsi, la consommation d'une certaine quantité de gallons d'eau potable par année, la cueillette d'un certain nombre de sacs standard d'ordures par semaine, l'emprunt d'un certain nombre de livres à la bibliothèque par mois, pourraient être exemptés de tarification et le coût de ces minima être réparti sur tous les utilisateurs ou tous les contribuables. Il est évident cependant que de tels ajustements à la tarification ne pourront éliminer complètement son caractère régressif. Toutefois, la tâche des municipalités consiste d'abord et avant tout à fournir les services dont ont besoin leurs résidants de la manière la plus efficace et la plus efficiente possible. La redistribution des revenus doit être laissée pour l'essentiel aux gouvernements supérieurs ;

- les comportements indésirables, que la tarification pourrait être susceptible d'entraîner dans certains cas. Ainsi, une tarification des déchets à l'unité pourrait conduire certains à placer leurs déchets n'importe où. De tels comportements indésirables sont certes possibles, mais ils semblent être peu courants, notamment dans les petites municipalités et dans les quartiers de résidences unifamiliales, où ne règne pas l'anonymat.

4.2.6 LES EXEMPLES DE LA CUEILLETTE DES ORDURES ET DE LA TARIFICATION DE L'EAU POTABLE AU COMPTEUR

4.2.6.1 La cueillette des ordures

La cueillette des ordures est un service municipal pour lequel une véritable tarification aux usagers est devenue significative. En effet, bien que la grande majorité des municipalités d'Amérique du Nord financent leurs activités de gestion des ordures au moyen de frais annuels fixes, plusieurs municipalités,tant au Canada qu'aux État-Unis, utilisent la tarification à l'unité.

Laplante et Lambert, dans un article paru en 1994[6], décrivent le système de tarification à l'unité employé entre autres par les villes de Seattle (État de Washington), Illion (New-York), Northfield et Duluth (Minnesota), High Bridge (New-Jersey),Gananoque et Shelburne (Ontario), et par le district régional de Nanaimo en Colombie-Britannique. Le système généralement utilisé consiste en une vente d'autocollants aux ménages, qui doivent les fixer sur les sacs d'ordures. Les sacs ne sont ramassés que s'ils sont munis de ces autocollants.

Laplante et Lambert font état des bons résultats obtenus par cette tarification à l'unité en termes d'utilisation des ressources : diminution de la production d'ordures et augmentation des quantités recyclées et des activités de réduction à la source. Certains comportements indésirables (par exemple, le dépôt d'ordures dans la nature) ont été notés, surtout lors de la période ayant immédiatement suivi la mise en place de la tarification,mais les fortes amendes imposées par les municipalités aux coupables pris sur le fait et la vigilance exercée par le voisinage ont conduit à une occurrence très faible de ce genre d'événements,même dans une grande ville comme Seattle.

Les villes utilisant le système de tarification unitaire des ordures n'ont aucune intention d'y mettre fin. Au contraire, comme les outils technologiques le permettant sont maintenant disponibles, plusieurs d'entre elles envisagent d'implanter la tarification au poids, plus complexe mais plus efficiente, puisque le coût d'élimination des ordures varie proportionnellement à leur poids.

4.2.6.2 La tarification de l'eau potable au compteur

La tarification de l'eau potable au moyen d'un compteur est courante aux États-Unis, mais l'est beaucoup moins au Canada. Dans le secteur résidentiel, elle existe dans moins de 40 % des municipalités canadiennes et,dans le secteur non résidentiel, dans environ 60 % des municipalités. Elle se retrouve surtout dans des municipalités de moins de 50 000 habitants et davantage dans les provinces de l'Ouest que dans celles de l'Est.

Plusieurs études empiriques canadiennes ont conclu que l'introduction de la tarification au compteur entraine une baisse de la consommation d'eau potable[7]. Cette baisse est plus prononcée lors de l'entrée en vigueur de la tarification,mais,à rythme de croisière, elle semble s'établir à au moins 30 %.

6. Laplante, B. et J. Lambert,« Tarification à l'unité des déchets municipaux : expériences et discussion », *Analyse de politiques*, juin 1994.

7. Voir, entre autres, H. Kitchen,« Efficient Delivery of Local Government Services », *Government and Competitiveness Discussion Paper no. 93-15*, School of Policy Studies, Université Queens's, Kingston,1993 ; R. McNeill et D. Tate, *Guidelines for Municipal Water Pricing*, Water Planning and Management Branch, Environnement Canada, Ottawa,1990.

4.2.7 LES POSSIBILITÉS DE TARIFICATION PAR FONCTION

Compte tenu des caractéristiques d'une bonne tarification, quels sont les services qui sont le plus susceptibles d'être tarifés à l'usager ? Les paragraphes qui suivent décrivent brièvement les possibilités pour les principales fonctions municipales.

Administration générale – 11 % des dépenses[8] en moyenne

Les charges d'administration devraient être réparties par activité dans la mesure du possible et ajoutées aux coûts devant faire l'objet d'une tarification. Toutefois, ce n'est pas encore la pratique en gestion municipale. Il est donc impossible d'établir la portion des charges d'administration qui serait potentiellement recouvrable par ce moyen.

Évaluation – 1 % des dépenses

L'évaluation est un bien de nature privée. Quelques municipalités refilent les charges au coût moyen par unité d'évaluation. Le coût moyen, pour ce service, est sans doute une bonne approximation du coût marginal.

Sécurité publique – 19 % des dépenses

Ce poste comprend essentiellement les dépenses des services de police et de protection contre les incendies.

- Service de police – 12 % des dépenses

La protection policière étant un bien public, elle est impossible à tarifer dans l'ensemble. Plusieurs municipalités font toutefois défrayer par les résidants le coût des déplacement inutiles occasionnés par les fausses alertes des systèmes de sécurité privés.

- Protection contre les incendies – 6 % des dépenses

La protection contre les incendies est un bien semi-public, puisqu'il est évident qu'il y a possibilité d'exclusion. Par contre, il n'y a pas vraiment de rivalité dans la consommation de la dimension « protection » du service, même s'il se peut qu'il y ait congestion au moment de combattre un incendie. Il n'en demeure pas moins qu'il serait possible de tarifer ce service en fonction du risque que représente un immeuble en raison de sa nature, de son âge, de la présence ou non de gicleurs, de sa localisation et de tout autre facteur pertinent, de la même manière que l'assurance privée établit ses tarifs. Il s'agirait là d'un changement majeur dans le mode de financement. De plus, l'évaluation des risques est une mesure relativement subjective susceptible d'être contestée par les citoyens. La pratique est bien développée pour l'assurance privée ; il s'agit toutefois en général d'une assurance que l'on contracte librement. Il y a donc un potentiel théorique de tarification actuarielle, mais une faible probabilité que ce mode de financement soit adopté par les municipalités. Cependant, certaines tentent de faire une répartition plus équitable des charges, en faisant supporter par les immeubles à plusieurs étages le coût des équipements spécialisés nécessaires pour combattre les incendies dans ce type de bâtiments. Cette pratique devrait être encouragée.

8. Il s'agit des dépenses des municipalités locales, prévues pour 1998, desquelles on a soustrait celles liées à la production d'électricité, qui ne se retrouvent que dans quelques municipalités.

Transport – 19 % des dépenses

Un peu plus du tiers des depenses de transport ont trait au transport en commun. Le niveau d'autofinancement du transport en commun oscille entre 35 % et 40 %. Il est difficile d'envisager une augmentation significative du taux d'autofinancement, ce qui n'est d'ailleurs probablement pas souhaitable sur le plan économique. Il s'agit en effet d'un service de nature semi-publique, voire privée, mais dont les externalités sont importantes. Premièrement, le transport en commun décongestionne le réseau routier dans son ensemble, réduisant ainsi le coût de déplacement des automobilistes et les pressions pour la construction de nouvelles routes. Deuxièmement, le transport en commun est plus écologique et moins polluant. Troisièmement, le transport en commun permet aux personnes à faible revenu de se déplacer à prix modique, ce qui comporte un effet de redistribution des revenus non négligeable. Finalement, le transport en commun est un élément moteur de l'activité économique dans les grandes villes.

Les autres dépenses relatives au secteur du transport couvrent principalement la réparation et l'entretien du réseau routier municipal. Les routes sont un bien privé en période de pointe et semi-public autrement. Il existe des modes de tarification pour les routes, notamment le péage. Il y a aussi les taxes sur les carburants, la tarification différenciée des permis en fonction du poids des véhicules ou du nombre d'essieux ainsi que d'autres outils de tarification du genre, mais ils ne sont pas du ressort des municipalités. Pour l'instant, une véritable tarification locale des dépenses de voirie devrait passer par l'instauration de systèmes de péage.

Hygiène du milieu – 12 % des dépenses

Ce poste comprend les dépenses reliées à la production d'eau potable, aux services de la collecte et du traitement des eaux usées et à la cueillette des ordures. Il s'agit de biens privés. Abstraction faite de Montréal, qui n'impose presque aucune tarification sur ces services, les trois quarts des recettes de tarification des municipalités proviennent de la facturation de ceux-ci ; il s'agit d'un montant d'environ 900 M $, si l'on inclut la facturation liée au service de la dette. Il est impossible de connaître précisément le taux d'autofinancement de chaque service, puisque le service de la dette n'est pas subdivisé par fonction, mais il excède probablement les 50%. Cependant, la majorité des recettes proviennent de revenus de cotisation et non d'une véritable tarification aux usagers. C'est vers cette voie que devraient donc porter les efforts.

Aménagement et urbanisme – 4 % des dépenses

Il s'agit d'un bien public, non tarifable par conséquent.

Loisirs et culture – 11 % des dépenses

Il s'agit essentiellement de biens privés qui offrent un excellent potentiel de tarification. Malgré cela, le taux d'autofinancement de ces services n'est que d'environ 15%. La différence peut se justifier en partie par la présence d'externalités, mais il serait souhaitable d'utiliser davantage la tarification dans ce secteur.

Frais de financement – 23 % des dépenses

Les frais de financement devraient être ventilés par activité et incorporés, le cas échéant, dans le calcul du tarif des activités visées. La plus grande partie du service de la dette est attribuable aux activités de sécurité publique, de transport, d'hygiène du milieu et, dans une moindre mesure, de loisirs et de culture.

4.2.8 LA TARIFICATION COMME MODE DE FINANCEMENT LOCAL

Les biens et services produits par les municipalités sont en bonne partie des biens publics, qui se prêtent très difficilement à une tarification à l'usager. Les biens et services de nature privée, qui se prêtent le mieux à une telle tarification, sont regroupés sous les fonctions transport en commun, hygiène du milieu et loisirs et culture. De fait, les recettes de tarification des municipalités proviennent en majorité de celles-ci. Or, le potentiel offert par le transport en commun est à peu près épuisé, notamment en raison des fortes externalités positives engendrées par ce service, qui rendent peu souhaitable une tarification au plein coût marginal. Quant à l'hygiène du milieu (eau, égouts, enlèvement des ordures), le rapport tarification/taxes et tarifs est déjà de 79 %. Bien sûr, il s'agit en majeure partie de pseudo-tarification ; il y aurait donc sans doute lieu de tarifer davantage à l'usager. Par ailleurs, la Ville de Montréal n'utilise quasiment pas la tarification en ce domaine. Par conséquent, la proportion de 79 % pourrait être augmentée si Montréal se comportait comme les autres villes, mais la probabilité d'une forte hausse de cette proportion n'est somme toute pas très élevée.

Les principales possibilités se situent plutôt du côté des loisirs et de la culture, où le rapport tarification/taxes et tarifs n'est que de 12 %. Cependant, outre le fait que les dépenses de loisirs et de culture ne représentent que 9 % des dépenses courantes des municipalités, il s'agit là d'un secteur où l'on allègue souvent l'existence d'externalités positives, d'où les limites aux recettes de tarification additionnelles qu'il est possible d'aller chercher.

La véritable tarification à l'usager est encore peu répandue dans les municipalités du Québec. Cette forme de tarification permettrait pourtant de rationaliser l'allocation des ressources dans les municipalités, en rendant les citoyens davantage conscients des coûts de leur comportement et en aidant les gestionnaires et les élus à prendre des décisions éclairées. Toutefois, la tarification à l'usager ne permettra pas d'améliorer significativement la situation financière des municipalités, du moins dans un avenir rapproché. D'une part, elle remplacerait une partie de la tarification par cotisation présentement utilisée. D'autre part, bien qu'il demeure possible et souhaitable d'élargir la place globale occupée par la tarification (sous toutes ses formes) dans les revenus des municipalités québécoises, il faut être conscient que le rapport entre la tarification et les revenus autonomes plafonne autour de 35 % aux États-Unis, où l'on est pourtant beaucoup moins sensible aux arguments concernant son caractère régressif.

Le financement du secteur local au Québec doit donc continuer à reposer en majeure partie sur d'autres sources de revenus que la tarification. Cela n'exclut pas qu'il soit souhaitable d'augmenter le recours à celle-ci, comme le proposait d'ailleurs la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics.

En conséquence, la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales recommande :

1. **Que les municipalités recourent davantage à la tarification de leurs services.**

   Qu'elles utilisent, lorsque faire se peut, la tarification directe à l'usager, de préférence à la tarification par cotisation.

4.3 L'IMPÔT FONCIER COMME MODE PRIVILÉGIÉ DE FINANCEMENT LOCAL

L'impôt foncier est un mode de taxation historiquement très présent dans les pays de tradition anglo-saxonne, dont la Grande-Bretagne, l'Australie, les États-Unis et le Canada. Comme le chapitre 2 a permis de le constater, il est aussi très important au Québec. Ainsi, en 1997, les taxes et les compensations basées sur la valeur foncière y totalisaient 6,1 milliards de dollars, dont 84,1 % étaient perçues par les municipalités locales et 15,9 %, par les commissions scolaires. En ce qui a trait aux municipalités, les revenus autonomes représentaient 88 % de leurs revenus totaux, et 60% de ces revenus autonomes provenaient des impôts fonciers. On constate donc toute l'importance du champ foncier dans le financement des municipalités. Quant aux commissions scolaires, l'impôt foncier fournissait, en 1997, 18,6 % de leurs revenus totaux.

Il est donc impératif de se pencher sur la nature même d'un impôt foncier, sur ses incidences, ses avantages et ses inconvénients, afin de pouvoir, par la suite, répondre à des questions fondamentales : L'impôt foncier doit-il demeurer le principal mode de financement du palier local au Québec ? Si oui, avec quelles adaptations ? Quelles améliorations pourraient être apportées à sa gestion, notamment au processus d'évaluation foncière ? Quelles seraient les solutions de rechange acceptables à l'impôt foncier, le cas échéant ?

4.3.1 L'IMPÔT FONCIER : NATURE, INCIDENCE ET PROBLÉMATIQUE

La présente section débute par des considérations relatives à la nature de l'impôt foncier en tant qu'instrument de financement. Elle aborde par la suite les diverses caractéristiques et incidences de cet impôt, pour conclure avec les principaux problèmes ayant conduit à la perception confuse et défavorable du régime d'impôt foncier qui prévaut présentement au Québec.

4.3.1.1 L'impôt foncier : un impôt général sur la valeur foncière

La discussion de la section 4.1 sur la notion d'équité horizontale a mis en relief le fait que, contrairement à un discours encore très répandu, la valeur foncière n'est pas un indicateur acceptable des services locaux reçus. En effet, à l'exception possible de certains services d'importance relativement mineure dans le budget des municipalités, comme la protection contre les incendies, le lien est fort ténu entre la valeur d'un immeuble et les services obtenus. Quel lien existe-t-il entre la valeur foncière et des services comme l'aménagement municipal, le déneigement, l'entretien des rues, les services de loisirs ? On peut même concevoir aisément des situations où il existe une relation inverse entre la valeur de l'immeuble et les services municipaux consommés. Cette relation est visible, par exemple, dans les services de loisirs et, jusqu'à un certain point, dans la protection policière : les piscines et les dispositifs d'alarme se retrouvent en général dans des propriétés d'une certaine valeur. De même, il est très difficile de soutenir la thèse que le poids relatif des services locaux fournis au secteur non résidentiel reflète celui de sa valeur foncière dans l'ensemble.

De ces constats découle la conclusion suivante : comme l'impôt foncier est un impôt proportionnel sur la valeur foncière, c'est-à-dire qu'il augmente en proportion de l'accroissement de la valeur foncière, alors que les services municipaux n'ont au mieux aucune relation avec cette valeur, sinon une relation souvent inverse, il s'ensuit qu'on assiste dans les faits à une certaine

redistribution des contribuables dotés d'une forte valeur foncière vers ceux disposant d'une valeur foncière moins élevée.

Pour toutes ces raisons, il est impossible d'appuyer le maintien de l'impôt foncier comme source principale de financement autonome du secteur local sur la base de la corrélation avec les bénéfices reçus. Dans ces conditions, quel autre fondement peut-on invoquer à l'appui de l'impôt foncier ? On peut soutenir qu'il possède toutes les caractéristiques d'un impôt général, ne servant à financer aucune dépense particulière. De même que l'impôt sur le revenu des individus et celui sur le profit des entreprises n'ont aucun lien direct avec les dépenses de toutes natures des gouvernements provinciaux et fédéral qu'ils servent à financer, pas plus que n'en ont les taxes de vente (TPS et TVQ), qui sont des taxes à la consommation, l'impôt sur la valeur foncière n'a pas de lien direct avec les services qu'il sert à financer. En tant qu'impôt de nature générale, il peut donc servir à financer autant les services locaux à la personne (bibliothèque, loisirs, etc.) que les services à la propriété (aqueduc, égouts, etc.). Comme c'est le cas de tout impôt de nature générale, l'utilisation de l'impôt foncier doit être jugée en fonction des principes et des objectifs que l'on a retenus pour le régime de financement local et, plus généralement, de ses incidences sur les contribuables et sur le fonctionnement de l'économie.

4.3.1.2 L'impôt foncier : ses caractéristiques et ses incidences

Il convient d'abord d'analyser l'impôt foncier quant à sa conformité aux principes et aux objectifs retenus par la Commission pour l'élaboration d'un nouveau pacte fiscal. Il doit aussi être jaugé en fonction d'un certain nombre d'autres considérations, notamment l'incidence du fardeau fiscal.

Autonomie financière des municipalités

Le principal objectif retenu par la Commission pour le nouveau pacte fiscal entre le gouvernement du Québec et les municipalités est celui de l'autonomie financière des municipalités. À ce titre, on peut affirmer que l'impôt foncier a en général bien servi ces dernières, d'une part parce qu'il s'agit d'une source de revenus qui leur est quasiment exclusive (contrairement, par exemple, à ce que seraient l'impôt sur le revenu et la taxe de vente), mais aussi parce que, depuis la réforme de 1980, la richesse foncière uniformisée[9] pour l'ensemble du Québec a augmenté plus rapidement que le PIB, soit de 223 % (passage d'un indice 100 à un indice 323) comparativement à 161 % (passage d'un indice 100 à un indice 261) (voir tableau 4.5). L'évolution du marché immobilier par rapport à la croissance économique a donc été globalement favorable.

En outre, les dépenses de services en dollars constants *per capita* des municipalités sont, en 1999, à un niveau semblable à celui de 1982, sinon légèrement supérieur et, malgré les baisses de valeurs foncières des dernières années, le taux moyen de taxation, incluant les taxes spécifiques sur le secteur non résidentiel, est encore légèrement inférieur à ce qu'il était en 1982, même dans les municipalités qui n'ont pas été touchées par un gel des rôles d'évaluation. L'impôt foncier n'a donc pas perdu sa capacité de financer de façon adéquate les dépenses des municipalités.

Il convient toutefois de mettre deux bémols à cette description de la situation. D'abord, le secteur scolaire a augmenté significativement sa part d'occupation du champ foncier, par-

9. Il s'agit de la richesse foncière évaluée, rajustée à sa valeur réelle par l'emploi du facteur comparatif. Voir le chapitre 2.

ticulièrement depuis le début des années 1990, en raison du transfert du financement d'importantes responsabilités effectué du gouvernement du Québec vers les commissions scolaires. Ensuite, depuis 1990, comme en témoigne le tableau 4.5, la richesse foncière uniformisée (RFU) n'a augmenté que de 15 %[10], alors que le PIB augmentait, lui, de 25%[11]. Cette situation n'est sans doute qu'un reflet de la conjoncture difficile des années 1990 puisqu'on note, sur la période allant de 1982 à 1997, une corrélation entre les phases du cycle économique et le rapport RFU/croissance économique, comme l'a montré le chapitre 2. Par ailleurs, remplacer l'impôt foncier comme principal mode de financement local par un autre mode de taxation traditionnel ne résoudrait pas fondamentalement ce problème de sensibilité à la conjoncture, puisqu'on constate le même type de corrélation pour les autres bases de taxation que sont le revenu et les ventes.

Tableau 4.5

Évolution comparée de l'assiette d'imposition des municipalités

	1980	1990	1998
Richesse foncière uniformisée (RFU) (milliards de dollars)	94	263	303
Indice (1980 = 100)	100	281	323
PIB – Québec (milliards de dollars)	75	156	195
Indice (1980 = 100)	100	209	261
Indice des prix à la consommation au Canada (IPC)			
Indice (1980 = 100)	100	178	208

Source : Ministère des Finances, Québec

Il apparaît donc que l'impôt foncier satisfait, tout aussi bien que le ferait une autre forme traditionnelle d'impôt, à l'objectif d'autonomie financière des municipalités. Cela étant dit, la présente situation n'en pose pas moins des problèmes aux municipalités, confrontées à l'élargissement progressif de l'impôt scolaire et à la baisse de leur assiette foncière. Ces sujets seront abordés ultérieurement.

Simplicité administrative et transparence

C'est là surtout où le bât blesse, en ce qui concerne l'impôt foncier. Cette forme de taxation est intrinsèquement plus difficile à comprendre et à gérer que la plupart des autres, car son assiette n'est pas clairement définie et doit faire l'objet d'une évaluation. Celle-ci se fait selon des techniques agréées mais, même si toutes les règles de l'art sont appliquées, le processus d'évaluation comporte une part de subjectivité, aboutissant ainsi à un résultat qui peut être contesté.

Les développements des dernières années ont encore complexifié la situation, se traduisant par de nombreuses modifications *ad hoc* à la Loi sur la fiscalité municipale, destinées notamment à éviter des transferts trop brusques du fardeau fiscal, mais dont le cumul a fini par perdre les

10. Soit (323-281)/281

11. Soit (261-209)/209

contribuables dans un brouillard opaque quant à l'application et même aux fondements de la taxation foncière.

Équité

À la fois sur le plan de l'équité horizontale et sur celui de l'équité verticale, l'impôt foncier, on l'a vu, ne pose en soi aucun problème d'application. Il s'agit de s'assurer que des contribuables ayant la même assiette d'imposition paient des montants équivalents d'impôt et que ceux ayant une assiette plus élevée paient un montant plus élevé. Cependant, il y a lieu de souligner que, de tous les impôts et taxes, l'impôt foncier est celui dont il est le plus difficile de garantir l'équité, étant donné que la valeur réelle des propriétés ne peut être établie qu'au terme d'une évaluation. En outre, même si la méthode d'évaluation repose dans tous les cas sur l'estimation de la valeur marchande, les techniques pour y parvenir diffèrent entre types d'immeubles, souvent pour des questions d'applicabilité : c'est ainsi que la majorité des immeubles sont évalués selon la technique de la parité, d'autres au coût de remplacement, d'autres enfin selon le revenu locatif. Cette situation, qui est tout à fait inévitable, compte tenu de la nature de la valeur foncière, ajoute au problème d'équité horizontale, puisque la définition de la base de taxation ne peut pas être exactement la même pour tous.

Neutralité

Comme tous les impôts, l'impôt foncier ne peut être parfaitement neutre puisqu'il constitue une taxation sur un comportement économique, à savoir l'investissement immobilier, qu'il aura donc pour effet de réduire, toutes choses égales par ailleurs. Cet effet se fera sentir sur les nouvelles constructions mais aussi sur la rénovation de constructions existantes, puisque ces deux formes d'investissement sont taxées par l'impôt foncier. Cependant, les autres formes d'impôt, par exemple sur le revenu ou sur la consommation, ont aussi pour effet de modifier les comportements, de sorte que le choix d'un impôt sur la base du critère de neutralité est en définitive politique. Ce qu'on doit surtout éviter, c'est d'ajouter aux distorsions par une application biaisée du mode d'impôt choisi, notamment par l'octroi d'exemptions, sauf dans des cas exceptionnels et pour atteindre des objectifs très précis.

Par ailleurs, le critère de neutralité, qui fait référence aux modifications de comportement induites par un impôt ou une taxe, ne peut être dissocié d'une appréciation de l'incidence de cet impôt.

Incidence

La notion d'incidence d'un impôt réfère à la détermination du contribuable « final », c'est-à-dire de l'individu ou de l'entreprise qui supporte, en définitive, le fardeau de l'impôt. En effet, certains contribuables peuvent être dans une situation qui leur permet de transmettre, en tout ou en partie, le coût de leurs taxes à quelqu'un d'autre. Ainsi, une entreprise qui voit augmenter les cotisations sur la masse salariale peut transférer une partie du fardeau à ses employés en leur consentant des augmentations de salaire moindres que cela aurait été le cas autrement. De même, un propriétaire de logements, confronté à une augmentation du taux de la taxe de vente générale, pourra soutenir avec succès devant la Régie du logement que les coûts d'entretien de ses habitations à loyer s'en trouvent augmentés et, ainsi, transmettre à ses locataires tout ou partie du fardeau accru de la taxe.

La situation n'est pas fondamentalement différente quant à l'impôt foncier. Un propriétaire confronté à une hausse de ses taxes foncières peut aussi obtenir des hausses de loyer fondées sur cette situation. Le gouvernement a d'ailleurs reconnu cet état de fait en instaurant, en 1979, un programme de remboursement d'impôt foncier aux contribuables à faible revenu qui s'applique aussi aux locataires. Il n'est cependant pas évident que le propriétaire qui subit une hausse d'impôt foncier soit toujours en mesure d'en transmettre à court terme la totalité aux locataires. En effet, si cette hausse est le fait d'une seule municipalité de moindre importance dans l'ensemble d'une région métropolitaine, le danger de voir déménager ses locataires dans une autre municipalité, surtout si l'offre de logements est abondante dans la région, peut faire en sorte que le propriétaire ne puisse leur transmettre tout le fardeau. Nonobstant ces considérations, il est clair que, dans le secteur de l'habitation, l'impôt foncier, qui s'apparente alors à une taxe de vente sur les services de logement, fait augmenter le coût de ceux-ci. De façon générale, l'impôt foncier étant une taxe sur l'investissement immobilier, il a pour conséquence, toutes choses égales par ailleurs, de réduire l'afflux d'épargne dans ce secteur et, par conséquent, la construction et la rénovation. Il s'agit là d'une réduction du stock de capital relativement à la situation qui aurait prévalu autrement, ce qui affectera vraisemblablement aussi les travailleurs, à moins qu'ils soient parfaitement mobiles, et les facteurs de production immobiles, comme le sol.

Capitalisation

Les considérations relatives au caractère régressif de l'impôt foncier par rapport au revenu et celles ayant trait à la redistribution implicite qu'il effectue, des contribuables dotés d'une valeur foncière élevée vers ceux disposant d'une valeur foncière inférieure, ne tiennent plus si les impôts fonciers sont parfaitement capitalisés, c'est-à-dire entièrement reflétés dans le prix des immeubles. Une telle situation se produirait dans l'exemple suivant. Un acheteur a le choix entre deux maisons très semblables dans des municipalités voisines offrant exactement, selon sa perception, les mêmes services et la même qualité de vie. La première maison est assujettie à des taxes foncières supérieures de 1 000 $ annuellement à celles imposées sur la seconde. Pour acheter la première, l'acquéreur potentiel exigera un prix inférieur d'un montant qui produirait un intérêt annuel de 1 000 $. Par exemple, à un taux d'intérêt de 5 %, cet écart de 1 000 $ serait entièrement capitalisé si tout acheteur exigeait un prix inférieur de 20 000 $. On notera que, pour qu'une telle situation de capitalisation parfaite se produise, les immeubles semblables soumis à des taux différents dans des municipalités différentes devraient être considérés par **tous** les acheteurs potentiels comme de parfaits substituts. Cela n'est manifestement pas le cas.

Les études empiriques menées sur le sujet, au Canada aussi bien qu'aux États-Unis, parviennent à des conclusions différentes quant au degré effectif de capitalisation des impôts fonciers.[12] D'une part, cette variable est très difficile à estimer avec précision ; d'autre part, il est probable que le degré de capitalisation varie entre régions et entre catégories d'immeubles. Ce qui ressort toutefois des études est que la capitalisation est souvent loin d'être complète. Les conclusions à tirer de ce haut niveau d'incertitude quant au phénomène de la capitalisation sont de deux ordres :

- On ne peut justifier une absence de modifications à l'application du régime d'impôt foncier sur la base de la capitalisation. Par exemple, on ne pourrait justifier le fait de ne pas solu-

12. Voir, notamment, Maslove, Allan M., ed., *Issues in the Taxation of Individuals*, University of Toronto Press, Toronto, 1997.

tionner un problème d'iniquité fiscale entre une ville centrale et sa banlieue, en affirmant hors de tout doute que la capitalisation des impôts fonciers plus élevés de la ville centrale se traduit par des prix significativement plus bas qu'ils auraient été autrement.

- Par contre, il faut agir avec prudence si l'on veut procéder à des réformes fondamentales, au cas fort possible où un degré significatif de capitalisation se serait effectivement produit. Cela suppose que l'on doive prévoir dans certains cas une quelconque forme de droits acquis ou des mesures de transition.

Prévisibilité et intégrité de l'assiette fiscale

Comparativement aux autres formes d'impôts et de taxes, l'assiette de l'impôt foncier établie en vue de la préparation du budget municipal ou scolaire conserve, exception faite des contestations d'évaluation, sa stabilité en cours d'année budgétaire, en raison de son immobilité à court terme. Pour la même raison, l'évasion fiscale est à toutes fins utiles impossible.

EN BREF

L'impôt foncier répond, de façon générale, à l'objectif d'autonomie financière des municipalités. En outre, son assiette est prévisible et stable à court terme et permet très difficilement l'évasion fiscale. Comme presque toute forme de taxation, il affecte certains comportements économiques, notamment la construction et la rénovation immobilières, de même qu'ultimement le prix du sol et du travail. D'un point de vue fiscal, il est régressif, alors qu'eu égard au financement des services locaux effectivement reçus, il effectue une redistribution des contribuables dotés d'une valeur foncière élevée vers ceux disposant d'une valeur faible. Enfin, il est intrinsèquement plus critiquable que d'autres formes de taxation sur les plans de l'équité fiscale, de la simplicité administrative et de la transparence, du fait qu'il doit nécessairement reposer sur un processus d'évaluation qui comporte, malgré toutes les règles de l'art applicables, une certaine part de subjectivité.

4.3.1.3 L'impôt foncier : la problématique des dernières années

Comme en ont fait état de nombreux mémoires présentés à la Commission, on a assisté ces dernières années à un certain nombre de développements qui ont fortement contribué au climat actuel de confusion et d'insatisfaction à l'égard du régime d'impôt foncier. Les principales doléances ont trait à l'imprécision de certaines règles d'évaluation et à la performance insatisfaisante de certains services d'évaluation, d'une part, et, d'autre part, aux fortes baisses de valeur foncière survenues ces dernières années et aux brusques transferts appréhendés du fardeau fiscal, de même qu'au décalage entre la valeur marchande et la valeur au rôle.

L'évaluation foncière

L'évaluation, on l'a vu, se fait selon des techniques agréées, adaptées aux différents types de propriétés, les principales étant celles de la parité, du coût de remplacement et du revenu locatif. Ces techniques reposant sur une interprétation nécessairement subjective de dispositions législatives parfois ambiguës, les contestations légales sont souvent couronnées de succès, d'où des

coûts élevés pour les municipalités. En outre, l'introduction des rôles triennaux, en fixant la valeur pour trois ans sans droit de révision, sauf lors du dépôt du rôle, a haussé le gain espéré des contestations, engendrant ainsi une augmentation de celles-ci. Plusieurs intervenants, dont les représentants des communautés urbaines, ont dénoncé devant la Commission le nombre grandissant des contestations d'évaluations. Des intervenants du milieu des affaires ont, pour leur part, affirmé que la fréquence des contestations est essentiellement imputable à la surévaluation des valeurs foncières et que, dans plusieurs cas, l'évaluation est mal faite, pour des raisons qui tiennent surtout à une insuffisance des ressources et à une communication déficiente avec les propriétaires. Certains ont soulevé devant la Commission les difficultés que connaîtrait, selon eux, le Service d'évaluation de la CUM dans l'accomplissement de ses tâches.

Une autre problématique, qui n'est pas nouvelle mais qui semble s'être accentuée ces dernières années, a trait aux difficultés d'évaluation des immeubles industriels et à la contestation qui s'ensuit fréquemment. En effet, les premières interventions à cet égard depuis la réforme de 1980 datent de 1993, alors que le législateur avait apporté des précisions quant à la définition de l'assiette fiscale, de façon à ce que certains biens immobiliers soient portés au rôle, même s'ils peuvent être considérés comme des éléments ou des accessoires d'une machine ou d'un appareil utilisé ou destiné à des fins de production industrielle. Par la suite, en 1994, un Comité consultatif en évaluation foncière s'est penché sur la base d'imposition des immeubles dits sans valeur marchande, aussi connus sous le vocable d'immeubles à vocation unique. Ce Comité a aussi étudié l'ampleur du phénomène de la contestation de ces immeubles.

La Commission sur la fiscalité et le financement des services publics a également examiné cette problématique: elle a formulé dans son rapport, déposé en octobre 1996, une série de recommandations visant ces immeubles, notamment l'instauration d'une procédure de révision administrative et la création d'un groupe de travail spécialisé sur les immeubles industriels. La Loi instaurant une procédure de révision administrative en matière d'évaluation foncière et modifiant d'autres dispositions législatives (Loi 67) a concrétisé la recommandation relative à l'introduction d'une procédure de révision administrative préalable au recours possible devant la division des affaires immobilières du Tribunal administratif du Québec (TAQ). Cette procédure a pour but d'accélérer les discussions entre le propriétaire et l'évaluateur et d'assurer un échange structuré d'informations. L'ensemble des immeubles d'un rôle est visé par cette procédure, y compris les immeubles industriels.

Le Groupe de travail sur les immeubles à vocation unique et les rôles triennaux d'évaluation foncière, mis sur pied en 1996, a aussi consacré une partie non négligeable de ses travaux à la question des immeubles industriels. Ce Groupe a recommandé notamment que l'évaluation de tous les immeubles industriels lourds soit dorénavant établie au moyen d'une technique (le coût de remplacement) qui rendrait uniformes les étapes d'établissement de leur valeur. Cette recommandation a été concrétisée par la Loi modifiant la Loi sur la fiscalité municipale (Loi 440), adoptée en juin 1998. Cette loi et le règlement sur la méthode d'évaluation des immeubles à vocation unique de nature industrielle ou institutionnelle décrivent la technique du coût, qui s'appliquera à compter des rôles devant être déposés à l'automne 1999 pour l'exercice financier 2000.

Les solutions mises de l'avant pour les immeubles industriels étant très récentes, la Commission ne peut se prononcer en toute connaissance de cause sur l'effet qu'elles auront sur la qualité de l'évaluation de ces immeubles et sur l'ampleur de la contestation. Cependant, il lui apparaît que le paragraphe 1 de l'article 65 de la Loi sur la fiscalité municipale (LFM), identifiant

les catégories d'actifs reliés à des fins de production industrielle ou d'exploitation agricole qui ne doivent pas être portées au rôle, continue à comporter certaines ambiguïtés, ce qui a été confirmé par plusieurs intervenants.

Il existe notamment une controverse au sujet des équipements antipollution, lesquels sont exemptés d'imposition lorsqu'ils sont intégrés au processus de production, mais portés au rôle dans le cas contraire. Les associations industrielles ayant transmis des mémoires à la Commission, notamment l'Association de l'aluminium du Canada, l'Association des industries forestières du Québec, l'Association minière du Québec et l'Union des producteurs agricoles, soutiennent que toute notion de production industrielle comprend nécessairement le processus entier de contrôle de la pollution puisque, sans les équipements requis, on ne peut opérer en se conformant aux normes environnementales. Par conséquent, comme les équipements antipollution sont associés à la production, ils ne devraient pas, selon elles, être taxés. Ces associations industrielles ont aussi souligné que la grande majorité de leurs concurrents à l'étranger n'ont pas à investir autant dans des équipements antipollution et encore moins à payer des taxes locales sur de tels équipements. Enfin, elles ont fait ressortir l'incohérence et l'iniquité de traiter différemment des équipements ayant le même objectif, selon qu'ils sont ou non intégrés au processus de production.

Certains intervenants privés ont aussi abordé la problématique relative aux « salles blanches ». Une salle blanche est essentiellement un bâtiment stérile construit à l'intérieur d'un autre bâtiment et dont l'eau et l'air font l'objet d'un contrôle quasi absolu en ce qui concerne toute forme d'impuretés et, en particulier, les contaminants bactériologiques. Une telle salle peut servir soit à la recherche, soit à la production, d'où les difficultés qui se posent. Il est parfois difficile, en effet, d'établir dans quelle proportion une salle blanche est utilisée à chacune de ces fins.

Pour leur part, les municipalités refusent toute réduction de leur assiette fiscale et réaffirment, en vertu du principe de l'intégrité de l'assiette foncière, la nécessité de préserver le pacte fiscal de 1980, qui leur avait consenti une assiette élargie, incluant à peu près tout ce qui est « hors production ». Elles font également ressortir qu'aujourd'hui, le concept d'antipollution couvre un vaste champ d'application, incluant, par exemple, la pollution par le bruit et la pollution visuelle, d'où leur crainte de voir leur assiette fiscale fortement réduite.

Enfin, des intervenants ont souligné les problèmes associés à l'article 68,1, relatif aux équipements placés à perpétuelle demeure dans des établissements publics, tels que des hôpitaux et des institutions d'enseignement. L'interprétation divergente de cet article entre les établissements en question et les municipalités donne lieu à de nombreuses contestations.

Les transferts fiscaux et les mesures palliatives

Après des années de croissance soutenue, les valeurs inscrites aux rôles d'évaluation foncière se sont mises à diminuer significativement au cours des dernières années, particulièrement depuis 1994. Dans plusieurs cas, on a assisté à une très forte baisse. De plus, les valeurs ont diminué plus fortement dans le secteur non résidentiel que dans le secteur résidentiel, engendrant ainsi un déplacement du fardeau fiscal au détriment de ce dernier. Ces fortes fluctuations, d'abord à la hausse puis à la baisse, ont conduit à des modifications de la Loi sur la fiscalité municipale, plus précisément à l'introduction, en 1987, de mesures d'étalement des variations de valeurs et de

dégrèvement des comptes de taxes et, en 1992, de la taxe et de la surtaxe sur les immeubles non résidentiels[13]. D'autres modifications ont été introduites en 1998, par le biais de la Loi 440; il s'agit de la possibilité d'imposer des taux de taxation variant selon l'ampleur de la baisse ou de la hausse de valeur, ainsi que de la possibilité pour la CUM d'imposer un gel des rôles, ce dont elle s'est prévalue cette même année. Toutes ces mesures ont rendu la fiscalité municipale complexe, onéreuse à administrer, difficile à comprendre pour le contribuable et, dans le cas du gel des rôles, inéquitable.

L'ensemble des intervenants, tant municipaux que du milieu des affaires, s'accordent à dire que les transferts fiscaux d'un secteur à un autre constituent une problématique complexe, qu'on doit cesser d'essayer de régler par des mesures improvisées rendant le système inéquitable et compromettant sa crédibilité. Ainsi, depuis que le gouvernement a autorisé le gel des rôles sur le territoire de la CUM, il existe sur celui-ci un écart significatif entre la valeur au rôle des immeubles et leur valeur marchande, la date de référence pour ces rôles étant juillet 1993. De façon plus générale, des mesures telles que l'étalement et le plafonnement des comptes de taxes font qu'il n'y a plus de véritables liens entre la valeur des immeubles et les taxes à acquitter. Selon certains intervenants du monde des affaires, cela peut même causer une perception défavorable du Québec en général, et de la CUM en particulier, comme lieu d'investissement.

Par ailleurs, les rôles d'évaluation triennaux, qui ont été introduits en 1988 pour ralentir l'augmentation des évaluations résidentielles, accentuent les hausses subites de taxation et les déplacements brusques du fardeau fiscal entre catégories de contribuable. Ils ont aussi pour effet, selon les intervenants privés, d'éloigner le régime foncier de la valeur marchande réelle, qui, d'après eux, doit demeurer la pierre angulaire de ce régime.

4.3.2 OPTIONS ET RECOMMANDATIONS QUANT AU MODE PRIVILÉGIÉ DE FINANCEMENT LOCAL

Plusieurs intervenants devant la Commission ont réaffirmé leur adhésion à l'objectif de taxer selon le bénéfice reçu, qui était, rappelons-le, l'un des fondements de la réforme de 1980. D'autres réclament le maintien et l'amélioration du régime d'impôt foncier, tout en reconnaissant que celui-ci ne présente, à toutes fins utiles, aucun lien avec les bénéfices reçus, ce qui sous-entend l'adoption d'un ou de plusieurs autres objectifs dans le cadre du nouveau pacte fiscal. Il convient donc de déterminer tout d'abord s'il est opportun de reconduire l'objectif de la réforme de 1980. Dans l'affirmative, il faut s'interroger sur l'assiette fiscale ou le mode de financement permettant le mieux de taxer selon le bénéfice reçu. Outre les taxes *per capita* et par unité de logement, dont le caractère régressif les rend difficilement acceptables politiquement, un impôt fondé sur la superficie pourrait être une option à considérer, comme on le verra dans la section suivante.

Dans la négative, l'on doit se demander si l'impôt foncier est le meilleur moyen d'atteindre les nouveaux objectifs retenus et, si oui, identifier les améliorations qui doivent être apportées à son application. Parmi les modifications à considérer, on retrouve l'introduction de taux variés par sous-catégorie de contribuables, celle de taux distincts entre les secteurs résidentiel et non résidentiel et enfin celle de taux différents sur le sol et sur le bâtiment. Ces options seront considérées tour à tour dans la section 4.3.2.2.

13. L'introduction de ces taxes était aussi destinée à financer les nouvelles responsabilités des municipalités en matière de voirie locale, transférées par le gouvernement en 1992.

4.3.2.1 La taxation selon le bénéfice reçu

La Commission s'est prononcée, au début du présent chapitre, en faveur d'un certain nombre d'objectifs et de principes qui, selon elle, doivent sous-tendre le nouveau pacte fiscal. Rien n'interdit d'ajouter à cette liste d'autres objectifs, reflétant les orientations des décideurs, à condition que les modes de financement choisis pour les concrétiser soient conformes aux objectifs et principes déjà retenus. L'un de ces objectifs additionnels pourrait être de faire payer selon le bénéfice reçu. Il ne peut être atteint, on l'a vu, que par une tarification spécifique, établie en fonction de la quantité du bien ou du service consommé. Outre certains problèmes associés à la tarification, dont on a fait état, celle-ci est de toute façon insuffisante pour atteindre l'objectif d'autonomie financière des municipalités, car elle ne peut être appliquée qu'à une fraction relativement modeste des dépenses d'une municipalité.

Si l'on conserve l'objectif d'une contribution selon le bénéfice reçu, il s'ensuit donc que l'on doive identifier une base de taxation qui tienne compte le mieux possible de la répartition des avantages offerts par les services locaux. Ainsi, si ces avantages sont considérés proportionnels à la population, la meilleure taxe selon ce critère sera une taxe *per capita* (*poll tax*). Cette taxe a déjà été appliquée, seule ou en conjonction avec d'autres, dans plusieurs pays anglo-saxons. L'Angleterre, sous Margaret Thatcher, avait tenté de la réintroduire, mais à la suite des nombreuses protestations, imputables essentiellement au caractère très régressif de cette taxe par rapport au revenu, l'idée fut abandonnée. Les avantages locaux pourraient aussi être considérés équivalents par unité de logement, auquel cas une taxe par unité de logement serait jugée appropriée, toujours selon le critère de la contribution en fonction du bénéfice reçu. Une telle taxe a aussi un caractère très régressif par rapport au revenu, ce qui la rendrait politiquement problématique.

Par ailleurs, plusieurs soutiendront qu'un grand nombre de services municipaux (services d'aqueduc et d'égouts, de déneigement, de protection contre les incendies, etc.) présentent une certaine corrélation avec la superficie du terrain ou du bâtiment. D'où la possibilité d'appliquer une taxation basée sur la superficie. La Commission sur l'équité fiscale de l'Ontario, qui recherchait un mode de financement local relié plus directement aux bénéfices, avait d'ailleurs opté, dans son rapport de 1993, pour un régime de taxation résidentielle fondé sur la dimension du terrain et des bâtiments, mais couplé à des facteurs de pondération variant selon le type de bâtiments et la valeur d'usage courant par région ou par quartier. Un mode de taxation de ce type est d'ailleurs utilisé dans certains pays, notamment en Israël, où il est combiné à d'autres modes. Plus près de nous, l'Alberta et la Saskatchewan permettent aux municipalités d'utiliser la superficie comme base de taxation de rechange pour le secteur non résidentiel[14].

Il convient aussi de souligner que, dans le mémoire qu'elle a présenté à la Commission, la Ville de Laval a recommandé de simplifier le processus d'établissement de la valeur des immeubles, de façon à faire échec à l'industrie de la contestation, en se fondant sur des critères plus simples tels que, pour le secteur résidentiel, la superficie habitable et les principaux aménagements.

L'option suivante a donc été considérée par la Commission.

14. Cette possibilité est toutefois limitée au remplacement de la taxation sur la valeur locative dans les municipalités urbaines de la Saskatchewan.

OPTION

Le système de taxation fondé sur la valeur marchande pourrait être remplacé par un système fondé sur la superficie des terrains et des bâtiments. Les taux qui s'appliqueraient aux bâtiments pourraient être ajustés pour tenir compte de la densité ou du type de ceux-ci (édifices à logements, édifices à bureaux, etc.). De même, les taux pour les terrains pourraient être pondérés pour tenir compte de facteurs de localisation, telle que la rente associée à la proximité du centre-ville.

Avec les taux de taxation appropriés, cette option permettrait d'atteindre l'objectif d'autonomie financière des municipalités. Elle améliorerait certainement la simplicité, la transparence et l'efficience, relativement au régime actuel. Dans sa plus simple expression, elle serait peu coûteuse à administrer, puisque l'estimation de la superficie ne se ferait qu'une fois et requerrait une expertise moins spécialisée que pour l'estimation de la valeur marchande. Une seule contestation serait possible, lors de l'établissement initial de la superficie, après quoi le rôle deviendrait permanent (sauf pour les ajouts de superficie et les nouvelles constructions). On notera toutefois que l'ajout de facteurs de pondération des taux introduirait un élément de subjectivité, qui complexifierait le système et pourrait être source de contestations.

Cette option améliorerait également l'équité du système, puisqu'elle serait fondée sur une base de taxation qui n'est pas approximative, contrairement à la valeur marchande. Du point de vue de la neutralité, elle ne pénaliserait plus les améliorations et les rénovations de bâtiments (sauf si celles-ci ajoutaient à la superficie). Elle serait par contre une incitation à la densification de l'utilisation du sol. La taxation selon la superficie serait aussi une façon efficace de stabiliser l'assiette fiscale des gouvernements locaux et, une fois établie, d'éviter les brusques transferts fiscaux entre catégories de contribuables. Étant davantage liée que la valeur marchande aux avantages reçus, elle réduirait aussi l'effet de redistribution des contribuables dotés d'une valeur foncière élevée vers les autres contribuables, qu'engendre l'utilisation de la valeur marchande.

Cependant, il est évident que, malgré ses nombreux avantages, la transition du régime actuel à un régime de taxation selon la superficie provoquerait des déplacements importants du fardeau fiscal. Il serait certes possible d'établir des mesures transitoires pour que ces effets ne se fassent sentir que progressivement, mais, à l'équilibre, le nouveau régime serait plus régressif par rapport au revenu que le présent régime. En effet, dans ce dernier, les propriétaires de deux maisons de superficie identique, situées dans le même quartier et sur un terrain de mêmes dimensions, ne paient pas nécessairement le même montant de taxes, celui-ci étant fonction de la valeur marchande de la maison, laquelle découle d'autres facteurs que la superficie. Dans un régime fondé sur cette dernière, les montants de taxes seraient identiques et il y aurait donc transfert du fardeau fiscal du contribuable doté d'une valeur foncière élevée à l'autre contribuable. Ce transfert serait encore plus important si les maisons en question étaient situées dans des quartiers différents, à moins que des facteurs de pondération par localisation n'annulent complètement cet effet. Or, comme il existe une corrélation, quoique non proportionnelle, entre le revenu et la valeur marchande, un tel transfert ferait en sorte que le régime en résultant serait plus régressif par rapport au revenu que le régime actuel.

Par ailleurs, l'imposition de la valeur foncière est l'une des rares formes d'imposition, même imparfaite, de la richesse au Québec, comme d'ailleurs au Canada. Enfin, le présent régime de financement local, fondé principalement sur la valeur marchande, fait l'objet d'un large consensus

dans le milieu local. Pour toutes ces raisons, la Commission n'a pas retenu l'idée de mettre fin au régime fondé sur la valeur marchande, pour le remplacer par un régime fondé sur la superficie des terrains et des bâtiments.

Cette position de la Commission n'a pas pour effet d'exclure une taxation fondée sur la superficie comme mode **complémentaire** de financement local. En effet, cette forme de taxation présente, comme on vient de le voir, de nombreux avantages. Elle serait, entre autres,une façon efficace de stabiliser quelque peu l'assiette fiscale des gouvernements locaux et,une fois établie, de réduire les brusques transferts fiscaux entre catégories de contribuables. Cependant, comme son utilisation,même à titre complémentaire, rendrait le régime de financement local un peu plus régressif, il serait souhaitable que le programme de remboursement d'impôt foncier en tienne compte.

En conséquence, la Commission recommande :

2. **Qu'à des fins de diversification des modes de financement municipaux, le gouvernement octroie aux municipalités le pouvoir de taxer les terrains et les bâtiments en fonction de leur superficie, sans qu'un lien ne doive nécessairement être établi avec le coût d'un service particulier.**

   Que le programme de remboursement d'impôt foncier tienne compte de cette forme de taxation.

4.3.2.2 Un mode de financement de nature générale

Compte tenu de la difficulté d'identifier un mode de financement local à la fois étroitement lié aux bénéfices reçus et suffisant pour assurer l'autonomie financière des municipalités, compte tenu aussi des nombreux inconvénients associés à des modes de financement davantage liés que l'impôt foncier à la notion de bénéfices reçus, la Commission est d'avis que le financement des biens et services locaux devrait continuer à reposer de façon prépondérante sur un impôt de nature générale,répondant aux objectifs et principes retenus pour le nouveau pacte fiscal. Outre l'impôt foncier, les principales formules possibles sont l'impôt sur le revenu des particuliers, la taxe de vente et l'impôt sur le revenu des entreprises. Comme l'objectif d'autonomie financière des municipalités est primordial, il s'agirait de leur accorder le pouvoir d'appliquer, aux taux qu'elles choisiraient, l'une de ces formes de taxation.

Pour les raisons préalablement exposées ayant trait à la nature des services municipaux et à la forte mobilité potentielle des contribuables entre les municipalités, le palier local n'est pas le palier adéquat pour effectuer une redistribution explicite des revenus. Aussi le choix d'un impôt sur le revenu devrait-il s'accompagner, à ce palier, de la proportionnalité de cet impôt. On pourrait aussi octroyer aux municipalités le pouvoir d'imposer une taxe de vente. Compte tenu de la répartition très inégale des commerces et des industries sur le territoire du Québec, cette source de revenus pourrait sans doute être suffisante, en théorie, pour assurer l'autonomie financière de certaines municipalités,mais ne le serait pas pour beaucoup d'autres.

Il existe par ailleurs un problème majeur à fonder le financement des municipalités sur l'une ou l'autre de ces sources de revenus et c'est l'utilisation intensive qu'en font déjà les ordres supérieurs de gouvernement. Dans l'état actuel du partage des responsabilités entre ceux-ci et les municipalités, un impôt local sur le revenu des particuliers ou une taxe de vente locale

viendraient ajouter au fardeau fiscal engendré par ces deux formes de taxation et, par conséquent, aux incidences négatives qu'elles ont déjà, sur le travail et la consommation respectivement. La productivité et l'activité économique pourraient en être affectées à la baisse.

Certains citeront le cas des États-Unis, où certaines villes ont le pouvoir, conféré par l'État dans lequel elles sont situées, d'imposer une taxe de vente ou un impôt sur le revenu. Cependant, il est à noter, comme le confirme le tableau 4.6, que l'impôt foncier y demeure la source principale de revenus de taxation du palier local et que, par ailleurs, celui-ci doit contribuer de façon très importante au financement de nombreuses responsabilités, qui, au Québec, relèvent presque entièrement de l'État : l'éducation et l'aide sociale en sont de bons exemples.

Tableau 4.6

Recettes de taxes foncières en proportion des recettes totales de taxation des gouvernements locaux aux États-Unis, 1927–1992 (années représentatives)

ANNÉE	PROPORTION (%)	ANNÉE	PROPORTION (%)
1927	97,3	1976	81,2
1932	97,3	1977	80,5
1940	92,7	1978	79,9
1946	91,9	1979	77,5
1950	88,2	1980	75,9
1955	86,9	1981	76,0
1960	87,4	1982	76,1
1965	86,9	1983	76,0
1966	87,4	1984	75,0
1967	86,6	1985	74,2
1968	86,1	1986	74,0
1969	85,4	1987	73,6
1970	84,9	1988	74,1
1971	84,6	1989	74,3
1972	83,7	1990	74,5
1973	82,9	1991	75,3
1974	82,2	1992	75,6
1975	81,6		

Sources :- Pour 1927-1989, *Urban Finance Under Siege*, U.S. Census Bureau, 1989 ;
- Pour 1989-1992, *Government Finances*, U.S. Census Bureau, 1989-1990, 1990-1991, 1991-1992.

Pour ces raisons et aussi pour un motif de continuité avec le régime actuel, la Commission est d'avis qu'il n'y a pas lieu de faire reposer le financement local au Québec sur la taxe de vente ou sur l'impôt sur le revenu des particuliers. L'impôt foncier doit demeurer la principale source de financement local, au moins pour le secteur résidentiel.[15]

15. On pourrait cependant envisager qu'en complément de l'impôt foncier, le gouvernement du Québec partage les recettes tirées de l'un ou l'autre de ces modes d'imposition avec les municipalités, pour des raisons de diversification des revenus. Cette possibilité sera abordée au chapitre 6.

Qu'en est-il du secteur non résidentiel ? Compte tenu des problèmes vécus dans l'évaluation foncière de plusieurs catégories d'entreprises, ne pourrait-il pas être pertinent de remplacer l'impôt foncier non résidentiel par un impôt sur le revenu des entreprises ? Cette possibilité pose des difficultés sur au moins deux plans :

- L'entreprise ou les entreprises qui occupent un immeuble sont souvent différentes de celle qui le possède. Comme la taxe doit présumément être chargée aux entreprises faisant affaires dans la ville, c'est-à-dire à celles occupant les immeubles, des problèmes de perception et d'évasion fiscale peuvent survenir, lors de déménagements par exemple. Ces problèmes sont déjà très présents dans les municipalités où une taxe d'affaires est imposée en sus de l'impôt foncier non résidentiel ; plusieurs mémoires présentés à la Commission y faisaient allusion. Le remplacement de l'impôt foncier non résidentiel par un impôt généralisé sur le revenu des entreprises ne ferait que les exacerber ;
- Un tel changement pourrait être jugé inéquitable, puisqu'il assignerait des bases d'imposition différentes à des catégories de contribuables (les contribuables résidentiels et les contribuables non résidentiels),bénéficiant en théorie du même éventail de services locaux.

En conséquence, la Commission croit que les contribuables non résidentiels doivent continuer d'être imposés sur la base de la valeur foncière, tout comme les contribuables résidentiels. Il importe cependant de solutionner les problèmes qui ont, au fil des ans, miné la crédibilité du régime d'impôt foncier, notamment les transferts de fardeau fiscal entre catégories de contribuables et les difficultés associées aux techniques d'évaluation. D'autres modifications possibles au régime d'impôt foncier, suggérées par certains intervenants devant la Commission, doivent aussi être examinées.

4.3.2.3 Les transferts de fardeau fiscal et les taux de taxation distincts

Les dépôts de nouveaux rôles créent souvent des déplacements du fardeau fiscal entre catégories de contribuables. Ainsi, ces dernières années, on a assisté à une baisse des valeurs foncières non résidentielles significativement plus importante que celle des valeurs résidentielles. Pour éviter un transfert trop brusque du fardeau fiscal vers les contribuables résidentiels, des mesures temporaires ont été adoptées, comme le gel des rôles sur le territoire de la CUM et les taux différenciés selon la variation de valeur, introduits par la Loi 440. Ces mesures ont pour effet de complexifier le régime et d'en miner la crédibilité.

Un régime d'impôt foncier à multiples taux variés ?

Presque tous les intervenants ayant traité des transferts de fardeau fiscal dans leur mémoire à la Commission se sont montrés inquiets des effets des mesures temporaires adoptées pour les contrer, tout en reconnaissant le caractère politiquement et socialement délicat d'un brusque transfert de fardeau fiscal aux contribuables résidentiels. Plusieurs intervenants municipaux, notamment le regroupement des six villes centrales de RMR et les trois communautés urbaines, sont venus réclamer le pouvoir d'ajuster de façon permanente les taux de taxation pour amoindrir les variations du compte de taxes de certains groupes de contribuables. De façon plus spécifique, ils ont recommandé l'introduction d'un système dit à taux variés, permettant aux municipalités d'appliquer des taux de taxation distincts à diverses catégories et sous-catégories de

contribuables, lesquels taux, pour éviter les abus, pourraient être des multiples du taux de base pour le secteur résidentiel unifamilial. Les représentants des entreprises et les associations industrielles se sont fermement opposés à l'introduction de tels taux variés, à la fois pour des raisons d'équité, puisque cela résulterait en une imposition différente entre propriétaires d'immeubles de valeur équivalente, et par crainte de se voir imposer un fardeau excessif.

La Commission a considéré la possibilité que soit institué un régime à taux variés.

OPTION

Le gouvernement pourrait instituer un régime d'impôt foncier dont les taux de taxation pourraient varier non seulement entre les secteurs résidentiel et non résidentiel, mais aussi entre les sous-catégories de ces secteurs (unifamilial, multifamilial, commercial, industriel, institutionnel, etc.). Des limites, exprimées sous forme de multiples du taux résidentiel unifamilial, seraient fixées pour les divers taux.

Une telle option serait certainement avantageuse pour les décideurs locaux, qui pourraient ainsi ajuster la contribution fiscale des divers groupes de contribuables en fonction de critères ou d'objectifs divers : capacité de payer, bénéfices reçus, rendement, stabilisation de l'effort fiscal, etc. Cependant, cette flexibilité a pour contrepartie une menace importante d'arbitraire, même si l'on accompagne les divers taux de limites, ce qui serait par ailleurs absolument nécessaire, selon les partisans comme selon les adversaires de l'option. En effet, la dynamique d'un tel régime à taux variés conduit facilement à l'exercice de pressions par des groupes d'intérêt afin de multiplier les catégories et, par conséquent, les taux. Cela risque de compromettre sérieusement l'équité du régime en imposant des fardeaux fiscaux différents à des contribuables ayant la même base de taxation et, aussi, en rendant futiles les contestations d'évaluation, puisqu'en cas de résultats défavorables pour elles, les municipalités n'auraient qu'à hausser les taux des catégories concernées pour obtenir quand même le rendement escompté. La perception même d'équité serait compromise, car certains contribuables auraient de la difficulté à comprendre que d'autres contribuables, qu'ils jugeraient être dans une situation équivalente à la leur, bénéficient de taux de taxation plus bas.

La neutralité de la taxe pourrait également être fortement compromise. Certains agents économiques seraient tentés de modifier leurs comportements, ne serait-ce que légèrement, pour tenter d'obtenir une classification fiscale plus avantageuse, causant ainsi, du fait des ressources investies pour ce faire, une perte d'efficience. Il y aurait aussi risque, à moyen terme, d'un effet négatif sur l'investissement immobilier non résidentiel, en raison du climat d'incertitude qui s'installerait quant à l'évolution du fardeau fiscal du secteur non résidentiel.

Le danger de prolifération des catégories et des taux, la difficulté de classer les contribuables dans la bonne catégorie si celles-ci sont nombreuses et fines, les fréquentes contestations qui risqueraient de s'ensuivre, tout cela rendrait le régime foncier encore plus difficile à comprendre pour l'administrateur et le contribuable et risquerait d'en miner encore davantage la crédibilité. C'est d'ailleurs pour ces raisons qu'en 1985, le rapport de la Commission d'étude sur les municipalités recommandait que le taux de taxe applicable aux immeubles non résidentiels soit identique, quelle que soit la destination de l'immeuble.

Un régime d'impôt foncier aux taux variés multiples existe depuis 1983 en Colombie-Britannique. Des représentants de cette province ont confirmé à la Commission l'existence des problèmes précités, notamment les pressions de groupes d'intérêt pour faire augmenter le nombre de catégories et les difficultés de classer certaines unités d'évaluation dans l'une ou l'autre de celles-ci. Cependant, le gouvernement semble avoir jusqu'à présent bien résisté aux pressions.

Sur la question de l'instauration d'un régime d'impôt foncier à taux variés, la Commission recommande :

3. **Que la possibilité d'introduire dans le régime foncier des taux de taxation multiples, variant par secteur et par sous-catégorie de contribuables, ne soit pas retenue.**

Un régime d'impôt foncier à taux résidentiel et non résidentiel distincts ?

Étant établi que l'on souhaite éviter la prolifération des taux de taxation, particulièrement à l'intérieur d'une catégorie donnée de contribuables, qu'en est-il maintenant de l'idée d'adopter deux taux distincts, l'un pour le secteur résidentiel, l'autre pour le secteur non résidentiel ? Une telle possibilité permettrait de corriger le problème du déplacement du fardeau fiscal entre les secteurs. On notera d'ailleurs que l'introduction, en 1992, de la taxe et de la surtaxe sur les immeubles non résidentiels a eu pour effet d'instaurer *de facto* des taux de taxation distincts pour les deux secteurs. Toutefois, il s'agit d'un dispositif rigide, puisque les taux non résidentiels spécifiques sont plafonnés en fonction de multiples du taux général, établis par le gouvernement.

Conscient de l'importance de solutionner de façon durable et transparente les problèmes engendrés par les transferts fiscaux entre les secteurs résidentiel et non résidentiel, l'Institut de développement urbain du Québec (IDU), en collaboration avec le *International Council of Shopping Centers*, a proposé, dans un mémoire déposé à la Commission, l'instauration de deux taux distincts assortie de la détermination de quote-parts fiscales pour les deux secteurs, ces quote-parts devant être révisées selon l'évolution de la composition immobilière de la municipalité ou selon une périodicité déterminée. Concrètement, il s'agirait pour une municipalité de fixer la contribution relative (la quote-part fiscale) de chacun des secteurs. Ainsi, si la valeur de l'assiette fiscale du secteur non résidentiel diminuait relativement à celle du secteur résidentiel, la municipalité pourrait rééquilibrer la contribution relative en modifiant les taux de taxation. Les quote-parts devraient être stables mais révisées périodiquement, en fonction, par exemple, de l'évolution de la proportion de l'assiette foncière constituée par chacun des deux secteurs. On notera que ce système, en permettant d'office deux taux distincts, suppose que la taxe et la surtaxe sur les immeubles non résidentiels soient abolies. On reviendra plus loin sur le cas de la taxe d'affaires.

La Commission a considéré l'option proposée par l'IDU.

OPTION

Le gouvernement pourrait permettre l'imposition de deux taux de taxation distincts, respectivement pour le secteur résidentiel et le secteur non résidentiel, assortis de la détermination de quote-parts fiscales pour les deux secteurs. Ces quote-parts devraient être révisées à périodes fixes, en fonction de l'évolution de la proportion de l'assiette foncière de la municipalité constituée par chacun des deux secteurs.

Certaines villes américaines, comme Houston et Minneapolis, appliquent un système à taux de taxation distincts pour le secteur résidentiel et le secteur non résidentiel. Cependant,à la connaissance de la Commission, nulle part n'existe-t-il de système assorti de quote-parts fiscales, dont on pourrait tirer certains enseignements.

L'option proposée par l'IDU n'est certes pas parfaitement conforme au principe d'équité horizontale, puisqu'elle équivaut à consacrer l'imposition d'un fardeau fiscal différent à des contribuables ayant des bases d'imposition équivalentes. Cependant, elle a paru à la Commission être un compromis raisonnable entre la conformité au principe d'équité et la nécessité, reconnue par presque tous les intervenants, d'instaurer une solution permanente aux déplacements de fardeau fiscal entre les secteurs afin de stabiliser le fardeau de chaque catégorie de contribuables. Toutefois, la définition précise du contenu de cette option comporte quelques difficultés, dont l'établissement des quote-parts et celui de leur méthode de révision. Si les quote-parts sont établies de façon arbitraire et qu'il devient par la suite difficile de les modifier, les municipalités auront tendance à fixer au départ celle du secteur non résidentiel à une valeur élevée. Par ailleurs, si les quote-parts retenues sont celles de l'année précédant l'entrée en vigueur du nouveau régime, on se trouve à perpétuer les écarts de taxation du secteur non résidentiel observés entre les municipalités.

Pour éviter ces inconvénients et laisser une large part d'autonomie aux municipalités, il serait possible de laisser fluctuer librement les quote-parts, tant et aussi longtemps que le taux non résidentiel n'atteindrait pas un plafond fixé par le gouvernement.À partir du moment où le plafond aurait été atteint, la quote-part du secteur non résidentiel ne pourrait plus augmenter. Le taux non résidentiel ne pourrait dépasser le plafond que si la quote-part non résidentielle diminuait, ce qui se produirait, par exemple, si l'évaluation foncière du secteur non résidentiel chutait proportionnellement davantage que celle du secteur résidentiel. Contrairement aux règles actuelles, plus rigides, le taux du secteur non résidentiel pourrait alors être haussé au-delà du plafond pour rétablir la quote-part de ce secteur.

Un exemple contribuera à éclairer le fonctionnement de ce mécanisme. Supposons que le taux non résidentiel puisse excéder le taux résidentiel de 2,5 fois.À la période initiale, les valeurs foncières résidentielles, d'un montant de 400 milliards de dollars, sont imposées à un taux de 1,50 $ des 100 $ d'évaluation, pour des recettes de 6 milliards, alors que les valeurs non résidentielles,d'un montant de 106,7 milliards,sont imposées à un taux de 3,75 $ des 100 $ d'évaluation, pour des recettes de 4 milliards. Les quote-parts fiscales sont donc respectivement de 60 % et 40 %. On notera que le taux de taxation non résidentiel, qui est de 3,75, est exactement 2,5 fois plus élevé que le taux résidentiel, qui est de 1,50. Le plafond non résidentiel est donc atteint. Cela signifie,d'une part, que la quote-part non résidentielle ne peut pas dépasser sa valeur actuelle de 40 % et,d'autre part, que le taux non résidentiel ne peut plus augmenter tant que les quote-parts demeurent ce qu'elles sont.

Supposons maintenant qu'à la période suivante, les valeurs foncières non résidentielles chutent de 30 %, s'établissant ainsi à 74,7 milliards, alors que les valeurs résidentielles restent stables, à 400 milliards. Si les mêmes taux de taxation étaient conservés, on obtiendrait des recettes de 2,8 milliards (soit 0,0375 x 74,7 milliards) pour le secteur non résidentiel, alors que les recettes du secteur résidentiel se maintiendraient à 6 milliards. Les quote-parts deviendraient alors respectivement de 32 % et de 68 %. Comme le mécanisme proposé permet de

rétablir la quote-part antérieure du secteur non résidentiel, qui était de 40 %, le taux de taxation non résidentiel peut être remonté à 5,30, soit à la valeur qui permettrait de revenir à des recettes non résidentielles de 4 milliards et, donc, à la quote-part de 40 % (en effet, 0,053 x 74,7 milliards = 4 milliards) et ce, même si ce taux de 5,30 dépasse le plafond théorique de 3,75.

Comme le chapitre 2 a permis de l'établir, il existe présentement un plafond applicable à la taxation spécifique du secteur non résidentiel, qui correspond au plus élevé des deux montants suivants : celui obtenu en multipliant les valeurs non résidentielles imposables de la municipalité par son taux global de taxation uniformisé (TGTU) et par un coefficient, ou celui obtenu en multipliant les valeurs locatives imposables de la municipalité par son TGTU et par un coefficient. Les coefficients sont plus grands pour les municipalités desservies par un organisme public de transport en commun (OPT), le plus élevé s'appliquant au territoire de la CUM. Dans un régime à taux résidentiel et non résidentiel distincts, ces plafonds devraient être exprimés en fonction d'un taux global de taxation uniformisé des immeubles résidentiels (TGTUR)[16]. Les nouveaux plafonds qui correspondraient aux plafonds actuels pour les municipalités de la CUM (plafond maximum) et celles qui ne sont pas desservies par un OPT (plafond minimum) seraient donnés respectivement par les formules suivantes, qui expriment le taux global de taxation uniformisé des immeubles non résidentiels (TGTUNR)[17] en fonction de celui des immeubles résidentiels (TGTUR) :

$$TGTUNR \leq 1{,}96 \times TGTUR$$

$$TGTUNR \leq 2{,}5 \times TGTUR$$

Cependant, la Commission est d'avis que le gouvernement pourrait profiter de l'entrée en vigueur du régime à taux distincts pour réduire les plafonds, dont les niveaux actuels permettent que l'on impose aux entreprises un fardeau fiscal disproportionné, et que seulement 11 municipalités atteignaient, de toute façon, en 1998. Ainsi, si les coefficients minimum et maximum étaient fixés respectivement à 1,7 et à 2,0, seules 34 municipalités auraient, cette même année, atteint ou dépassé les plafonds plus bas qui en auraient résulté, mais elles n'auraient pas eu à réduire leur taux non résidentiel, puisque les valeurs de référence des quote-parts auraient été celles qui prévalaient lors de l'entrée en vigueur du régime. Ainsi, elles n'auraient dû baisser leur taux par la suite que si la quote-part non résidentielle avait fini par augmenter.

Par ailleurs, les quote-parts doivent pouvoir être rajustées, comme le recommande d'ailleurs l'IDU, en fonction de l'évolution de la composition des valeurs foncières sur le territoire. Il apparaît à la Commission que la façon la plus simple d'effectuer cet ajustement est de se fonder sur les modifications des inscriptions au rôle découlant des circonstances prévues à l'article 174 de la LFM.

Enfin, l'octroi aux municipalités du pouvoir d'imposer des taux distincts entre les secteurs résidentiel et non résidentiel devrait s'accompagner de l'abolition de toutes les autres mesures destinées à effectuer une stabilisation intercatégorielle ou intracatégorielle : mesures de plafonnement et d'étalement des valeurs, dégrèvement des comptes de taxes, gel des rôles, diversification transitoire des taux introduite par la Loi 440, etc. L'abolition de ces mesures améliorerait à la

16. Le TGTUR correspondrait au rapport entre l'ensemble des recettes provenant des taxes et des modes de tarification imposés sur les immeubles résidentiels imposables et l'évaluation foncière imposable uniformisée de ces immeubles.

17. La définition du TGTUNR est identique à celle du TGTUR, *mutatis mutandis*.

fois l'équité et la simplicité du système. Elle permettrait toutefois des déplacements de fardeau fiscal à l'intérieur de chacun des deux secteurs, en conformité avec l'évolution de leur base de taxation respective. Par contre, on pourrait, pour des raisons d'efficacité dans l'utilisation du sol et de lutte à la spéculation, maintenir le pouvoir d'imposer une surtaxe sur les terrains vacants desservis.

En ce qui a trait aux commissions scolaires, il ne semble pas opportun de leur octroyer le pouvoir d'imposer des taux distincts entre les secteurs résidentiel et non résidentiel et ce, pour plusieurs raisons. D'abord, elles n'ont pas présentement, contrairement aux municipalités, le pouvoir d'imposer des taxes non résidentielles spécifiques et, de toute façon, dans l'état actuel des choses, alors que presque tous les contribuables, non résidentiels comme résidentiels, ont atteint le plafond de taxation scolaire,un tel pouvoir ne leur servirait à rien,à toutes fins utiles. Ensuite, pour obtenir la quote-part globale du fardeau fiscal supportée par chaque catégorie de contribuables, il faudrait, si les taux scolaires étaient distincts entre secteurs, considérer la somme pondérée des taux de taxation qui leur seraient imposés par les municipalités et par les commissions scolaires, ce qui rendrait la situation très complexe ; la stabilisation des quote-parts à partir d'un certain plafond de taxation (municipal ou global) deviendrait ainsi quasi impossible. Enfin, l'octroi aux commissions scolaires du pouvoir d'imposer des taux distincts ne serait pas compatible avec certaines mesures proposées à leur égard dans le chapitre 6, qui porte sur le rééquilibrage du financement local.

La Commission recommande ce qui suit :

4. **Que le gouvernement octroie aux municipalités le pouvoir d'instaurer des taux de taxation distincts pour le secteur résidentiel et pour le secteur non résidentiel.**

   Que le taux non résidentiel soit soumis à un plafond, exprimé en fonction du taux résidentiel et variant selon que la municipalité se trouve ou non dans un territoire doté d'un organisme public de transport en commun, le plafond devant être supérieur pour les municipalités situées dans de tels territoires.

   Que les plafonds soient fixés à des valeurs équivalant à des niveaux inférieurs aux niveaux actuels.

   Que le taux non résidentiel puisse dépasser son plafond si et seulement si cela n'a pas pour effet de faire passer la quote-part du secteur non résidentiel dans l'ensemble des recettes foncières de la municipalité à un niveau supérieur à celui de l'année précédente, sauf dans le cas où cette augmentation serait attribuable à une hausse du rapport des valeurs foncières non résidentielles aux valeurs foncières résidentielles, provoquée par les modifications des inscriptions au rôle découlant des circonstances prévues à l'article 174 de la Loi sur la fiscalité municipale (LFM).

5. **Que la taxe et la surtaxe sur les immeubles non résidentiels soient abolies, mais que le pouvoir d'imposer une surtaxe sur les terrains vacants desservis soit maintenu.**

6. **Que toutes les mesures existantes visant la stabilisation intercatégorielle ou intracatégorielle du fardeau fiscal soient abolies.**

4.3.2.4 La taxation distincte du sol et du bâtiment et l'incidence de l'impôt foncier sur le développement immobilier

Outre les importants déplacements de fardeau fiscal, un autre aspect du régime foncier qui a été décrié par de nombreux intervenants, dont la CUQ et les villes centrales de RMR, est celui de l'incidence négative du système de taxation foncière sur la rénovation et la construction immobilières. Pour apporter une solution à ce problème, le Comité canadien de recherche sur la taxation a proposé, dans son mémoire à la Commission, l'utilisation de taux de taxation différents sur le sol et sur le bâtiment, en remplacement de la taxation uniforme que l'on connaît présentement. Celle-ci produit des recettes foncières provenant approximativement à 66 % des bâtiments et à 34 % des terrains, ce qui reflète la répartition des valeurs.

On notera que les six villes centrales de RMR, dans leur mémoire à la Commission, ont aussi proposé « que des modifications soient apportées au système fiscal actuel afin qu'il ait pour effet d'encourager l'entretien du parc immobilier. Parmi les mesures à envisager, les grandes villes-centres portent à l'attention de la Commission le recours progressif à une taxation accrue du sol ... » (p. 23). Déjà, en 1976, le Groupe de travail sur l'urbanisation au Québec, présidé par Claude Castonguay, recommandait que les municipalités se voient octroyer le pouvoir d'imposer des taux de taxation distincts sur le sol et sur le bâtiment.

Avec de tels taux distincts, il deviendrait possible de faire porter au sol une plus grande part, voire la majorité, du fardeau fiscal, ce qui présente, d'après les partisans de cette forme de taxation, des avantages indéniables sur les plans de la neutralité et de la justice distributive. Cela est aussi l'avis de nombreux économistes et même, de plus en plus, d'urbanistes et d'environnementalistes[18].

En conséquence, la Commission a considéré l'option suivante :

OPTION
Le gouvernement pourrait instituer un système à taux de taxation distincts sur le sol et sur le bâtiment.

Il y a longtemps que les économistes s'intéressent à la taxation du sol[19], mais l'idée est surtout associée à Henry George et à son livre, *Progress and Poverty*, paru en 1879. George et ses partisans prônaient une taxation « exclusive » du sol, c'est-à-dire une taxation se limitant à la valeur du sol et ne s'appliquant pas aux constructions ou bâtiments installés sur celui-ci. Ils envisageaient même de remplacer toutes les autres formes de taxation, non neutres par essence, par une telle taxation exclusive du sol, réputée n'entraîner aucune distorsion dans les comportements économiques.

Bien que la taxation exclusive du sol ait été expérimentée à un certain nombre d'endroits et à différentes époques et qu'elle soit encore appliquée aujourd'hui, la forme que l'on retrouve le plus souvent est une taxation « mixte », selon laquelle on impose à la fois le sol et le bâtiment, mais

18. Voir notamment Durning, A.T., *This Place on Earth*, Sasquatch Books, Seattle, 1996, et Kunstler, J.H., *Home From Nowhere : Remaking Our Everyday World for the Twenty-first Century*, Simon & Schuster, New-York, 1996.

19. Cette idée remonte à l'école dite physiocrate, avec Adam Smith, David Ricardo, James Mill et John Stuart Mill, notamment.

à un taux significativement plus élevé pour le sol. Les arguments qui sont traditionnellement invoqués à l'appui de la taxe sur le sol reposent sur la neutralité et la justice distributive.

Neutralité

La plupart des impôts et des taxes modifient le comportement économique des agents. La taxe sur le sol est une exception importante à cette règle. En effet, comme la quantité (l'« offre ») de sol est fixe, les propriétaires ne peuvent réduire celle-ci en réaction à sa taxation. Dans le jargon des finances publiques, on dira que l'offre de sol est parfaitement inélastique. Les propriétaires terriens ne peuvent rien faire pour échapper au fardeau de la taxe[20] ; par conséquent, celle-ci ne crée pas de distorsions dans les décisions économiques et son rendement est plus stable dans le temps que celui d'autres taxes. Elle n'encourage, ni ne décourage le développement économique et immobilier. Elle est donc neutre.

En soi, la taxe sur le sol n'exerce pas d'effets positifs ou négatifs sur l'économie. Ses avantages doivent donc être considérés dans le cadre d'une analyse comparative, c'est-à-dire en comparant les effets qu'aurait sa plus grande utilisation avec les effets de la structure de taxation actuelle. Dans le cadre de la fiscalité locale, on propose généralement d'augmenter le poids de la taxation sur le sol afin que les revenus qui en résultent servent à réduire le poids d'une autre forme de taxation, en l'occurrence celle sur le bâtiment. On souhaite ainsi remplacer partiellement une taxe non neutre par une taxe neutre, ce qui devrait avoir pour conséquence de réduire les effets de distorsion de la taxe qui n'est pas neutre, soit celle sur le bâtiment, laquelle décourage l'investissement immobilier et favorise le maintien de lots vacants et la construction de logements de faible qualité.

Par ailleurs, pour être entièrement neutre, la taxe sur le sol doit être appliquée sur la valeur de l'utilisation potentielle la plus rentable d'un terrain plutôt que sur la valeur de son usage actuel. La taxe ne peut en effet être neutre relativement à l'utilisation d'un terrain que si elle impose le même fardeau fiscal, que le terrain soit utilisé ou pas et, le cas échéant, quelle que soit son utilisation[21].

Justice distributive

Une autre propriété avantageuse de la taxe sur le sol est la suivante: elle permet à l'ensemble de la société, par le truchement des gouvernements qui la représentent, de s'approprier tout ou partie de la « rente » sur le sol, c'est-à-dire de l'appréciation de la valeur du sol qui découle d'initiatives collectives ou gouvernementales, plutôt que des actions des propriétaires terriens. À titre d'exemple, si un gouvernement construit une station de métro, on peut s'attendre à voir augmenter la valeur des terrains avoisinants. Cette hausse de valeur ne découle en rien d'actions des propriétaires de ces terrains. Il apparaît donc juste de faire bénéficier l'ensemble de la société de cette hausse de valeur en confisquant, si possible totalement, la rente dont jouissent ces propriétaires. À l'inverse, si la valeur d'un terrain diminue à la suite d'une décision publique, par exemple

20. Même vendre le terrain ne permet pas d'échapper au fardeau de la taxe, puisque le prix du terrain reflète ce fardeau et est donc, en conséquence, plus bas qu'il serait autrement.

21. En effet, si la taxe dépend de la valeur de marché du terrain, déterminée en considérant le prix des ventes de terrains voisins dans leur usage **actuel**, elle aura tendance à accélérer le développement immobilier en diminuant le coût du développement présent relativement au coût escompté d'un développement futur plus rentable, puisque la valeur du terrain à l'usage présent et la taxe qui lui est associée seront respectivement inférieures à la valeur du terrain à l'usage potentiel le plus rentable et à la taxe qui lui serait associée.

celle d'installer un site d'enfouissement des ordures sur le terrain adjacent, plus le poids de la taxation foncière reposera sur le sol, plus le fardeau fiscal reflétera correctement cette conséquence de la décision publique.

Outre les avantages intrinsèques de la taxation du sol, il est essentiel de considérer l'incidence, en soi, de cette forme de taxation, ainsi que les conséquences de passer du régime actuel de taux uniforme sur le sol et sur le bâtiment à un régime de taux distincts reposant davantage sur la taxation du sol.

Incidence

L'argument de justice distributive évoqué ci-dessus, à l'effet que la taxe sur le sol permet de récupérer la rente dont jouit le propriétaire terrien, n'est parfaitement valide que si celui-ci n'est pas en mesure de transmettre une partie du fardeau de la taxe à d'autres agents économiques, c'est-à-dire que si l'incidence finale de la taxe est la même que son incidence directe. Or, certains facteurs peuvent faire en sorte que ce ne soit pas toujours le cas, notamment le fait que les marchés ne soient pas en concurrence parfaite.[22] Nonobstant ces situations, il est raisonnable de s'attendre à ce que l'incidence finale d'une taxe sur le sol coïncide davantage avec son incidence directe que ce n'est le cas pour la taxe foncière à taux uniforme.

Les effets probables d'une transition du régime actuel de taux uniforme sur le sol et sur le bâtiment à un régime de taux distincts

Si le poids de la taxe non neutre sur le bâtiment est déplacé vers la taxe beaucoup plus neutre qu'est celle sur le sol, on peut s'attendre à constater les effets suivants :

- La rénovation et la construction immobilières seront favorisées[23] ;
- Les placements spéculatifs seront rendus plus coûteux, ce qui devrait conduire à une réduction du nombre de terrains vacants ;
- On assistera à une densification de l'utilisation du sol et à une réduction de l'étalement urbain ;
- Le prix des terrains devrait normalement diminuer car, la quantité de sol étant fixe, la taxe devrait être capitalisée dans le prix[24] ;

22. Ainsi, des entreprises qui sont en situation de monopole ou d'oligopole (quelques vendeurs) sur le marché de leurs produits seront en mesure de transmettre une partie du fardeau de la taxe sur le sol à leurs consommateurs, car le prix de leurs produits n'est pas (ou peu) soumis à la concurrence d'autres entreprises. De même, une entreprise placée en situation de monopsone (un seul acheteur) ou d'oligopsone (quelques acheteurs) sur le marché d'un facteur de production pourrait transmettre une partie du poids de la taxe à ce facteur ; par exemple, une entreprise qui serait la seule, dans une province, à embaucher des ingénieurs nucléaires pourrait leur accorder des augmentations salariales moindres que prévu afin de compenser une partie de la hausse de taxes.

23. Cet effet sera encore accru, à court terme, si l'évaluation du sol est faite à sa valeur d'usage courant, plutôt qu'à sa valeur d'usage la plus rentable, car il se produira en ce cas, comme on l'a vu, une accélération de l'investissement immobilier.

24. Sous réserve des possibilités de modification de l'offre de terrains disponibles, par exemple par changement de règlements de zonage, et de transmission du fardeau fiscal dans des marchés à concurrence imparfaite. On doit aussi souligner que, si le changement de régime de taxation n'est appliqué que dans une petite ville d'une grande région métropolitaine, il y a possibilité que le prix des terrains augmente dans cette petite ville. Pour une explication technique de ce fait, et d'autres abordés dans la présente section du rapport, voir H. F. Ladd, « Theoretical Controversies : Land and Property Taxation » dans W. E. Oates, éd., *Local Government Tax and Land Use Policies in the United States*, Edward Elgar Publishing Limited, Northampton, 1998. On ne s'attardera pas ici sur cette situation, dont la probabilité est relativement faible.

- Le nombre des contestations d'évaluation portant sur des immeubles non résidentiels devrait diminuer, car elles portent le plus souvent sur des aspects liés à la technique du revenu ou à celle du coût de remplacement, utilisées pour évaluer le bâtiment, plutôt que sur l'évaluation du sol. Ainsi, une baisse de la taxation sur le bâtiment devrait réduire le gain escompté de ces contestations.

Ces effets sont généralement considérés positifs, particulièrement dans le cas de villes dont le secteur immobilier est déprimé. Cependant, la réduction significative de la taxe sur le bâtiment n'est pas une garantie que ces effets se produiront: elle permet simplement de mettre en place des conditions moins défavorables à leur occurrence. Par ailleurs, une densification de l'utilisation du sol peut être jugée indésirable à certains endroits, mais être contrée par un plan d'urbanisme et un zonage adéquats.

Quant aux gagnants et perdants d'une telle réforme, le Comité canadien de recherche sur la taxation, dans le mémoire qu'il a déposé à la Commission, présente le résultat de trois simulations portant sur Montréal, sur la base des valeurs inscrites au rôle de la CUM pour les terrains et les bâtiments. À l'heure actuelle, le fardeau fiscal est réparti à 66 % sur les bâtiments et à 34 % sur les terrains. Dans le premier scénario simulé, les taux de taxation sont calculés de manière à répartir le fardeau fiscal à 50/50 entre les bâtiments et les terrains. Comme on pouvait s'y attendre, les gagnants seraient les contribuables utilisant intensément un terrain de dimension relativement restreinte et les perdants, ceux faisant une utilisation peu intensive d'un terrain étendu.

Les simulations menées par le Comité pour Montréal concluent à un déplacement de fardeau fiscal significatif mais non draconien, sauf exceptions. Ainsi, dans le scénario 50/50, le fardeau fiscal diminue en moyenne de 11 % pour les condominiums et augmente en moyenne de 4 % pour les résidences unifamiliales. Dans le secteur commercial, les grands commerces et les hôtels voient augmenter leur fardeau respectivement de 1 % et 2 % et les immeubles à bureaux voient diminuer le leur de 4 %. Les industries lourdes et les industries légères voient respectivement s'accroître leur fardeau de 4 % et 1 % en moyenne. Les grandes perdantes sont les stations d'essence, dont le fardeau augmente de 22 %. Dans le scénario extrême à 0/100, où l'on n'applique une taxe que sur le sol, le sens des variations est identique, mais elles sont évidemment amplifiées. Dans le secteur résidentiel, le compte de taxes des maisons unifamiliales augmente en moyenne de 17 % et celui des condominiums chute de 47 %. Les immeubles à bureaux sont gagnants de 15 %, alors que les grands commerces et les industries lourdes paient respectivement 20 % et 17 % de plus en taxes.

Il importe cependant de préciser que ces simulations sont basées sur les évaluations actuelles des terrains et des bâtiments. Or, le système présentement en vigueur en est un de taux uniforme. Il y a donc fort à parier que, même si l'évaluation globale d'une unité est conforme à la valeur réelle de celle-ci, la répartition entre le terrain et le bâtiment est plus approximative, car elle n'affecte pas le montant de la taxe perçue. L'implantation d'un régime à taux distincts commanderait que l'on s'assure d'abord de l'évaluation rigoureuse et distincte des terrains et des bâtiments[25]. Ainsi, si l'on adoptait un tel régime, il est possible que la proportion de la valeur du sol

25. Dans le cas de l'évaluation du sol, si l'on souhaitait éviter une accélération artificielle de l'investissement immobilier et ainsi atteindre la neutralité la plus grande possible, il faudrait développer des méthodes d'évaluation fondées sur l'usage le plus rentable, plutôt que sur l'usage courant, d'où une complexité additionnelle. Cependant, on peut accepter, voire même, rechercher un tel effet d'accélération de l'investissement, auquel cas l'évaluation du sol peut continuer à se faire selon les méthodes actuelles.

dans l'évaluation totale de l'unité augmente ou diminue quelque peu, ce qui modifierait légèrement les résultats des simulations présentées. En outre, des régimes d'exception devraient sans doute continuer à être consentis dans certains cas, l'exploitation agricole en étant un exemple.

Tout compte fait, il est probable que le changement rende le régime foncier moins régressif, dans l'ensemble, par rapport au revenu : d'une part, dans une ville donnée, les propriétaires de maisons unifamiliales sont sans doute plus riches en moyenne que les résidants de maisons à appartements et, d'autre part, le fardeau fiscal de la taxe sur le sol est beaucoup plus difficile que celui de la taxe sur les bâtiments à transférer du propriétaire aux locataires, si le marché du logement est concurrentiel dans la région.

Quoi qu'il en soit, toute réforme fiscale d'envergure comporte des coûts de transition qui commandent qu'on l'implante de façon progressive. « *An old tax is no tax* », dit l'adage. Du seul fait de sa longue existence, une taxe établie depuis longtemps fait partie des règles du jeu et ses effets et incidences sont escomptés dans les décisions des agents économiques. Les règles du jeu ne sauraient donc être changées brusquement, sous peine d'engendrer des gains ou pertes inattendus pour certains groupes. Ainsi, le rapport entre le taux de taxation du sol et celui du bâtiment pourrait n'être augmenté que graduellement, par exemple de 25 points de pourcentage par année.

Par ailleurs, pour éviter que les déplacements de fardeau fiscal entre les secteurs résidentiel et non résidentiel soient accentués par l'imposition de taux de taxation distincts sur le sol et sur le bâtiment, cette réforme doit être combinée à la recommandation précédente, portant sur l'introduction de taux distincts pour les secteurs résidentiel et non résidentiel. On obtiendrait ainsi quatre taux de taxation, à savoir des taux résidentiel et non résidentiel sur le sol ainsi que des taux résidentiel et non résidentiel sur le bâtiment, d'où une plus grande flexibilité pour les municipalités dans la gestion de leur impôt foncier.

L'utilisation d'une taxe sur le sol à l'extérieur du Québec

Parmi les pays faisant un usage extensif de la taxe sur le sol, les principaux sont le Danemark, l'Australie et l'Afrique du Sud. En Amérique du Nord, cette taxe est utilisée dans certaines villes des États-Unis et, indirectement, dans trois provinces de l'Ouest canadien. Comme la structure de taxation des autres juridictions d'Amérique du Nord se rapproche davantage de celle du Québec, les prochains paragraphes porteront sur leur expérience. Les autres expériences étrangères sont présentées à l'annexe 4.1.

Canada. Dans les provinces de l'Ouest, une longue tradition veut que les taux effectifs d'imposition foncière qui frappent les bâtiments soient inférieurs à ceux qui s'appliquent aux terrains. Ainsi, de 1903 à 1913, une taxe exclusive sur le sol fut imposée par les gouvernements des provinces de l'Ouest, afin d'encourager la subdivision des grandes étendues de terrain appartenant à des propriétaires absents, de décourager la spéculation et d'éliminer tout frein au développement immobilier. L'évaluation se faisait sur la base de l'usage potentiel le plus rentable.

De nos jours, l'impôt foncier relève des municipalités. Dans trois provinces de l'Ouest (Alberta, Saskaschewan et Manitoba), un taux de taxation uniforme est imposé, mais les bâtiments ne sont portés au rôle d'évaluation qu'à un pourcentage variant généralement entre les trois cinquièmes et les deux tiers de leur pleine valeur, ce qui équivaut à des rapports entre la taxation effective du sol et celle du bâtiment variant entre 1,5 et 1,7. Malheureusement, il n'existe pas,

à la connaissance de la Commission, d'étude approfondie sur les effets qu'aurait pu avoir cette taxation différenciée sur le développement immobilier et l'utilisation du sol.

États-Unis. Pittsburgh est la seule ville importante des États-Unis à appliquer une taxation distincte du sol et du bâtiment. Entre 1913 et 1979, le rapport entre les deux taux imposés par la municipalité était de 2 à 1. En 1979, le taux applicable aux bâtiments fut maintenu constant, alors que celui applicable au sol passait à cinq fois le taux sur les bâtiments. Cependant, les propriétés à Pittsburgh sont aussi assujetties à des taxes foncières de la part du comté et du district scolaire, lesquels utilisent tous deux une taxation uniforme. Ainsi, le taux **global** de taxation sur le sol est, depuis 1979, d'un peu plus de deux fois celui sur les bâtiments (entre 2 et 2,3, selon les années), alors qu'il n'était auparavant que légèrement supérieur à celui-ci. Par contre, les villes avoisinantes appliquent une taxation foncière à taux uniforme.

Les professeurs Oates et Schwab, du Département d'économique de l'Université du Maryland, ont assemblé des données sur l'investissement immobilier, entre 1960 et 1990, à Pittsburgh et dans 15 autres villes du *Rust Belt* américain qui utilisent une taxe uniforme, dont Buffalo, Cincinnati, Cleveland, Colombus, Detroit, Rochester et Toledo[26]. Cet intervalle de trente années peut être divisé en deux sous-périodes : 1960 à 1979, soit avant la forte hausse de la taxe sur le sol à Pittsburgh, et 1980 à 1990, soit après la hausse. Dans la deuxième sous-période, deux villes seulement ont connu une hausse de l'investissement immobilier par rapport à la première : Colombus (15 %) et Pittsburgh (70 %). Toutes les autres villes étudiées connaissaient des baisses, variant entre 14% et 67 %.

Outre cette remarquable performance de Pittsburgh, Oates et Schwab ont discerné deux faits intéressants :

- L'investissement immobilier dans la région métropolitaine de Pittsburgh était concentré dans la ville-centre, alors que les banlieues de Pittsburgh connaissaient une baisse de leur investissement par rapport à la décennie précédente et que, dans les autres régions métropolitaines étudiées, l'investissement se faisait surtout en banlieue. Il faut cependant noter que la configuration géographique particulière de Pittsburgh y est sans doute pour quelque chose ;
- L'investissement résidentiel à Pittsburgh n'avait augmenté que légèrement alors que l'investissement non résidentiel avait plus que triplé, en valeur annuelle, par rapport à la période précédente.

Quel rôle a joué la hausse de la taxe sur le sol dans cette explosion du développement immobilier ? Selon Oates et Schwab, l'explication réside surtout dans les remarquables efforts de restructuration économique faits par la Ville de Pittsburgh, concrétisés notamment dans les projets Renaissance, faisant appel à un partenariat public-privé. Ceux-ci visaient à revitaliser les quartiers d'affaires centraux en les faisant passer d'une économie manufacturière à une économie de services, notamment financiers, aux entreprises. Cependant, la situation doit être analysée en se plaçant dans une perspective de fiscalité comparative. À la fin des années 1970, Pittsburgh, qui perdait sa base manufacturière, était soumise à des pressions budgétaires très sévères et il était inévitable qu'elle eût à augmenter significativement sa taxe foncière, comme

26. Oates, W.E. et R.M.Schwab, « The Impact of Urban Land Taxation : The Pittsburgh Experience », *National Tax Journal*, mars 1997.

d'ailleurs bien d'autres villes ont dû le faire à la même époque. En choisissant d'augmenter une forme de taxation neutre, soit la taxe sur le sol, plutôt qu'une forme pénalisante pour l'investissement immobilier, à savoir la taxe sur le bâtiment, Pittsburgh s'est assurée que son régime fiscal ne vienne pas annuler ses efforts de restructuration économique. En ce sens, le choix de la taxe sur le sol s'est avéré opportun.

D'autres villes de Pennsylvanie utilisent une taxe mixte. Des études comparatives ont aussi été faites entre ces villes et d'autres du même État qui ne l'emploient pas, avec des résultats contradictoires. Certaines études concluent à l'absence de différences significatives dans l'investissement immobilier, d'autres, un peu plus nombreuses, à leur présence.

EN BREF

La transition d'un régime de taxation uniforme du sol et du bâtiment à un régime de taxation différentielle est susceptible de favoriser, toutes choses égales par ailleurs, la rénovation et la construction immobilières, ainsi qu'une certaine densification de l'utilisation du sol. Ces effets sont conformes à la fois à la théorie et à la majorité des études empiriques sur le sujet. Toutefois, la taxation différentielle n'est pas une panacée : elle ne crée pas en soi les conditions nécessaires à l'investissement immobilier, elle ne fait qu'atténuer les conditions défavorables.

La taxation du sol permet, par ailleurs, de capturer une partie de la rente, c'est-à-dire de la plus-value du sol attribuable à des actions collectives plutôt qu'à celles des propriétaires de terrains. Cependant, une partie du fardeau de la taxe risque d'être transmise aux consommateurs de produits ou aux travailleurs, les marchés n'étant pas en concurrence parfaite. L'incidence finale de cette taxe est toutefois plus conforme à son incidence directe que ce n'est le cas pour la taxation foncière uniforme.

Les gagnants de la transition à une taxation distincte seraient vraisemblablement les utilisateurs intensifs de terrains à superficie relativement restreinte et, inversement, les perdants seraient les contribuables qui utilisent peu intensivement un terrain de grande superficie. Ces déplacements de fardeau fiscal commanderaient de procéder progressivement à une telle transition. Il faudrait d'ailleurs s'assurer que l'évaluation du sol soit faite le plus rigoureusement possible et choisir entre une évaluation selon l'usage courant, qui risque d'accélérer le développement immobilier, et une évaluation selon l'usage potentiel le plus rentable, qui est plus neutre mais plus complexe.

En matière de taxation distincte du sol et du bâtiment, la Commission recommande ce qui suit :

7. **Que le gouvernement octroie aux municipalités le pouvoir d'imposer des taux de taxation distincts sur le sol et sur le bâtiment.**

   Qu'afin que l'implantation de cette taxation différentielle se fasse progressivement, le gouvernement autorise une augmentation graduelle du rapport entre le taux de taxation du sol et celui du bâtiment.

Que cette implantation soit précédée d'une mise à jour approfondie de l'évaluation des terrains et que, par la suite, soit maintenue en tout temps une évaluation rigoureuse et distincte des terrains et des bâtiments.

4.3.2.5 La taxe d'affaires

Quel que soit le mode d'impôt foncier qui sera finalement retenu, il faut se pencher sur la pertinence de conserver ou non une taxe sur la valeur locative, aussi dite taxe d'affaires. Rappelons que la taxe d'affaires est une taxe perçue dans le secteur non résidentiel, qui nécessite la confection d'un rôle d'évaluation distinct, le rôle des valeurs locatives, basé sur la valeur du bail liant le locataire et le propriétaire ou sur une estimation de cette valeur dans le cas des propriétaires occupants. Le locataire est responsable d'acquitter cette taxe. Si le local n'est pas loué ni exploité commercialement, la taxe d'affaires n'est pas exigible.

Seuls quelques mémoires présentés à la Commission ont abordé le sujet de la taxe d'affaires. Ainsi, l'Institut de développement urbain déplore la tendance à utiliser la taxe et la surtaxe sur les immeubles non résidentiels au lieu de la taxe d'affaires. En effet, celle-ci, contrairement aux autres taxes spécifiques, a le mérite de permettre l'ajustement du fardeau fiscal des contribuables non résidentiels en fonction de la conjoncture économique. Par contre, le Comité canadien de recherche sur la taxation propose l'abolition de la taxe d'affaires, parce qu'elle décourage les rénovations et la construction immobilières.

La taxe d'affaires présente certains avantages. Du point de vue du contribuable, elle lie l'effort fiscal au cycle économique. Du point de vue des municipalités, elle est une source de diversification des revenus. Par contre, elle comporte de nombreux inconvénients, dont les principaux, attribuables au fait qu'elle est imposée directement aux locataires d'immeubles non résidentiels plutôt qu'aux propriétaires, sont les coûts d'imposition et de perception élevés et l'évasion fiscale considérable. Cette dernière, de même que les fluctuations de la conjoncture économique, rendent cette source de revenus variable et difficilement prévisible pour les municipalités.

En raison de ses multiples inconvénients, la Commission d'étude sur les municipalités a recommandé, en 1985, la suppression de la taxe d'affaires. Par ailleurs, dans sa récente réforme des responsabilités et du financement des instances locales, l'Ontario a aussi opté pour l'abolition de cette taxe. La présente Commission est du même avis, d'autant plus que les transferts de fardeau fiscal qui pourraient résulter de la nécessité de remplacer les 335 M $ de recettes provenant de cette taxe par des recettes du même ordre provenant d'autres sources de taxation seraient limités par l'emploi de taux de taxation distincts, d'une part, entre les secteurs résidentiel et non résidentiel et, d'autre part, entre le sol et le bâtiment. Certains ajustements seraient toutefois requis, advenant l'abolition de la taxe d'affaires, car le rôle de la valeur locative sert aussi à d'autres fins, par exemple, à établir les quote-parts versées par les commerçants aux Sociétés d'initiative et de développement des activités commerciales (SIDAC). Ces quote-parts devraient désormais être établies par d'autres moyens.

Par ailleurs, la Commission est d'avis que, pour financer les coûts des différents contrôles devant être effectués par les municipalités dans les locaux occupés à des fins commerciales, chaque municipalité devrait obligatoirement émettre un permis d'occupation de ces locaux, correspondant aux coûts des contrôles, ce que plusieurs ne font pas à l'heure actuelle. Sur la base d'un échantillon de quelques villes, le coût moyen d'un permis d'occupation est de 35 $. Toutefois, les

données disponibles ne permettent pas de connaître exactement l'état de la situation, ni d'estimer les recettes additionnelles qui pourraient découler d'une généralisation de l'émission de tels permis.

La Commission formule les recommandations suivantes :

8. **Que la taxe sur la valeur locative, ou taxe d'affaires, soit abolie.**

9. **Que chaque municipalité ait obligation d'émettre un permis d'occupation des locaux utilisés à des fins commerciales, dont le prix soit suffisant pour couvrir le coût des contrôles auxquels elle doit procéder, relativement à ces locaux.**

4.3.3 L'ÉVALUATION FONCIÈRE

Le maintien de l'impôt foncier comme mode privilégié de financement local suppose que l'on tente de solutionner les problèmes reliés à l'évaluation qui se sont manifestés ces dernières années. Les principales doléances, rappelons-le, ont trait à l'imprécision et à la complexité de certaines règles d'évaluation, à la qualité parfois insatisfaisante du processus d'évaluation et, enfin, à la périodicité des rôles.

4.3.3.1 L'ambiguïté et la complexité des règles d'évaluation

De nombreuses industries et associations industrielles, de même que l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec et la CUQ, ont demandé que soit mis en œuvre le consensus obtenu lors des travaux du groupe de travail sur les immeubles à vocation unique, à savoir notamment que l'on mette sur pied un comité chargé de valider les règles contenues dans un nouveau manuel d'évaluation et que l'on clarifie les règles relatives à la dépréciation (amortissement), entre autres celles touchant à la désuétude sectorielle, particulièrement de nature économique. Le premier volet de cette recommandation est réalisé, puisque le nouveau manuel d'évaluation foncière, conçu par le ministère des Affaires municipales et de la Métropole, a été validé par un comité composé de représentants des municipalités, des entreprises et des associations d'évaluateurs. Toutefois, des divergences subsistent quant au deuxième volet, à savoir les règles de dépréciation à utiliser.

Selon la quasi-totalité des intervenants ayant abordé le sujet, l'article 65.1 de la Loi sur la fiscalité municipale (LFM), qui identifie les catégories d'actifs reliés à des fins de production industrielle ou d'exploitation agricole qui ne doivent pas être portées au rôle, devrait faire l'objet de clarifications. Les associations industrielles réclament qu'aucun équipement antipollution ne soit porté au rôle, qu'il soit ou non intégré au processus de production. Quelques-unes souhaitent aussi que les salles blanches ne soient pas portées au rôle. Certains intervenants du milieu local, comme la Table des préfets des MRC de la Côte-Nord, la ville de Bécancour et la ville de La Baie, demandent plutôt que les exemptions se rattachant à l'article 65 soient éliminées ou fortement limitées ou qu'à tout le moins, des clarifications importantes sur ce qui est ou non porté au rôle y soient apportées. Enfin, des intervenants municipaux ont réclamé l'abolition de l'article 68.1, qui exempte de l'inscription au rôle les équipements placés à perpétuelle demeure dans des établissements publics. Il est cependant à noter qu'en cas d'application des recommandations de la

Commission portant sur les compensations gouvernementales tenant lieu de taxes, énoncées à la section 5 du présent chapitre, l'article 68,1 deviendrait caduc.

Sur toutes ces questions, la Commission estime ne pas être en mesure de se prononcer en toute connaissance de cause. Il s'agit en effet de sujets d'une nature hautement technique. De surcroît, toute modification aux règles d'application litigieuses pourrait avoir des conséquences très importantes, notamment sur l'équilibre financier des municipalités, qu'il est très difficile d'estimer dans l'état actuel des données. Ces questions pourraient donc à elles seules faire l'objet du mandat d'une autre commission.

La présente Commission estime cependant que le traitement actuellement accordé aux équipements antipollution, particulièrement ceux du secteur industriel, recèle des incohérences et affecte négativement, de façon disproportionnée, certaines industries qui investissent de fortes sommes pour se conformer aux règlements en vigueur sur le contrôle de la pollution. Cela peut sembler d'autant plus inéquitable que les industries lourdes contribuent souvent plus que leur part au financement des services locaux et que le régime fiscal consenti à l'industrie agricole, reconnue pour être très polluante, est particulièrement généreux. Quant aux salles blanches, leur traitement doit, dans la mesure du possible, tenir compte du fait qu'il est souhaitable d'encourager la recherche et le développement au Québec. Toutefois, advenant que l'on veuille élargir la définition des équipements non portés aux rôles, il faudrait être conscient que cet élargissement pourrait aller à l'encontre du concept d'intégrité de l'assiette fiscale.

La Commission recommande ce qui suit :

10. Que, dans les plus brefs délais, le gouvernement clarifie et, s'il y a lieu, modifie toutes les dispositions de la Loi sur la fiscalité municipale ayant trait à l'évaluation, et notamment mais non exclusivement :

- **les règles de dépréciation applicables, incluant la désuétude économique ;**
- **la définition des catégories d'actifs non portées au rôle, selon l'actuel article 65,1, notamment le traitement des équipements antipollution et celui des salles blanches ;**
- **les dispositions de l'actuel article 68,1 relatives aux équipements placés à perpétuelle demeure dans les établissements publics.**

4.3.3.2 La qualité du processus d'évaluation

Certains intervenants du milieu des affaires se sont plaints que la qualité de l'évaluation laissait parfois à désirer, en raison notamment de l'insuffisance des ressources et de la formation qui lui sont consacrées. Quelques-uns ont suggéré la mise sur pied d'un programme de formation continue sous l'égide de l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec, qui devrait toucher particulièrement les immeubles complexes. On a aussi recommandé la mise en œuvre de mesures visant à s'assurer que le service d'évaluation de la CUM produise des rôles d'évaluation équitables et de qualité, ce qui n'est pas le cas présentement, selon le Comité des entreprises sur la fiscalité.

La Commission reconnaît que certaines municipalités ne consacrent pas, directement ou par le biais de l'organisme municipal responsable de leur évaluation (OMRE), des ressources

suffisantes à la confection de rôles d'évaluation de qualité. Il semble d'ailleurs que ce soit là l'une des principales causes du nombre relativement élevé de contestations portant sur les évaluations réalisées par le Service d'évaluation de la CUM (SECUM). Ainsi, malgré la plus grande hétérogénéité du parc immobilier et la présence proportionnellement plus importante d'immeubles complexes sur ce territoire, le coût moyen par unité d'évaluation était, en 1997, de 31 $ pour le SECUM, comparativement à 38 $ pour le Service d'évaluation de la CUQ et à 41 $ pour la Ville de Laval. Le nombre élevé de contestations sur le territoire de la CUM est également attribuable à une plus grande utilisation des taxes spécifiques au secteur non résidentiel sur ce territoire. On a toutefois constaté récemment une certaine amélioration de la situation.

Par ailleurs, compte tenu de la complexité de l'évaluation de certains immeubles non résidentiels, particulièrement ceux à vocation unique, et de la disparité des résultats qui s'ensuit à travers le Québec, la compagnie Noranda a recommandé la création d'un groupe spécialisé central, qui se verrait confier l'évaluation des cas les plus difficiles du secteur non résidentiel. On notera à cet effet que la Colombie-Britannique a créé, en 1974, une agence gouvernementale centrale, qui procède à l'évaluation de toutes les unités immobilières sur le territoire de la province. Cela aurait, semble-t-il, contribué à uniformiser la qualité des évaluations et à réduire le nombre de contestations portant sur des immeubles complexes.

La Ville de La Baie souhaite, pour sa part, que l'on tienne centralement un inventaire fiable des valeurs attribuées à travers le Québec à des équipements similaires et que celui-ci soit rendu disponible à tous les évaluateurs. Pour sa part, l'UMRCQ recommande de mettre sur pied un groupe de vérificateurs qui serait chargé de contrôler *ex post* le travail d'évaluation effectué par les municipalités et de proposer des correctifs aux techniques et aux approches utilisées.

Relativement à ces recommandations, la Commission considère que la solution au problème des disparités et de la qualité inégale des évaluations d'immeubles complexes ne passe pas par la création d'un organisme central lourd, mais plutôt par la mise sur pied d'un Bureau d'information sur l'évaluation, chargé de transmettre aux OMRE l'information pertinente et qui pourrait accessoirement aider, contre tarification, ceux qui le souhaitent à réaliser des évaluations d'immeubles complexes et à répondre aux contestations d'évaluation.

Sur le chapitre de la qualité du processus d'évaluation, la Commission fait les recommandations suivantes :

11. **Que l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec s'assure que tout évaluateur bénéficie d'une formation continue, touchant toutes les facettes de l'évaluation, mais particulièrement celles relatives aux immeubles complexes.**

12. **Que le gouvernement s'assure que chaque organisme municipal responsable de l'évaluation, notamment le Service d'évaluation de la Communauté urbaine de Montréal, dispose des ressources suffisantes à la confection de rôles d'évaluation de qualité.**

13. **Que le gouvernement mette sur pied, en collaboration avec les unions municipales et l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec, un Bureau d'information sur l'évaluation, chargé de fournir aux organismes municipaux responsables de l'évaluation (OMRE) des informations complètes sur les techniques et les**

résultats d'évaluations à travers le Québec, en particulier de celles d'immeubles complexes.

Que les coûts associés à la création et, par la suite, au fonctionnement de ce Bureau soient défrayés par les municipalités, sur la base de quote-parts.

Que tout OMRE qui le souhaite puisse avoir recours aux services de ce Bureau, contre tarification, pour obtenir de l'aide lors d'une évaluation ou en cas de contestation d'évaluation.

4.3.3.3 La périodicité des rôles

Les principaux problèmes évoqués relativement à la périodicité des rôles sont associés aux gels de rôles, aux rôles triennaux et aux modifications en cours de rôle permises par l'article 174 de la LFM.

Les gels de rôles

Selon l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec et selon la totalité des représentants du secteur privé ayant abordé ce sujet devant la Commission, qui constituaient la grande majorité des intervenants privés, l'imposition d'un gel des rôles sur le territoire de la CUM pose de sérieux problèmes puisqu'elle a pour effet de rompre le lien entre la taxation foncière et la valeur marchande réelle des propriétés et, ce faisant, de compromettre sévèrement l'équité et la crédibilité du régime foncier. La Commission partage tout à fait l'avis de ces intervenants en ce qui touche le gel des rôles, qui avait aussi été dénoncé par la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics, et est particulièrement préoccupée par le fait qu'en toute probabilité, le gel prévalant sur le territoire de la CUM sera prolongé. Ce sont, en effet, la crédibilité même et la réputation du régime foncier du Québec qui sont en jeu. En conséquence, la Commission recommande :

14. **Qu'aucun gel ou prolongement de gel des rôles d'évaluation ne soit permis à l'avenir.**

15. **Que soient révisés les articles 70 à 72 de la Loi sur la fiscalité municipale, relatifs à la possibilité de reconduire le rôle précédent, afin de définir très exactement et de limiter ce qui constitue une « impossibilité » de déposer un nouveau rôle.**

La périodicité du dépôt et de l'équilibration des rôles

L'équilibration et le dépôt triennaux des rôles ont pour effet, selon plusieurs intervenants, de réduire l'équité et la crédibilité du régime d'impôt foncier. En outre, dans le contexte dynamique de l'évolution des valeurs, le caractère pluriannuel des rôles accentue, d'après eux, les chocs fiscaux et les transferts brusques du fardeau fiscal entre catégories de contribuables lors de l'année de révision. Il est susceptible également de provoquer une augmentation du nombre de contestations d'évaluation, puisqu'une évaluation jugée inadéquate reste en vigueur pendant trois ans. Pour ces raisons, les intervenants du secteur privé, appuyés par l'Ordre des évaluateurs agréés, proposent le retour aux rôles annuels, qu'avait aussi recommandé la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics. Par contre, l'Association des évaluateurs municipaux du Québec et la Communauté urbaine de l'Outaouais sont d'avis que la mise en place des

rôles triennaux a permis de rendre plus rigoureux le processus conduisant à l'équilibration périodique des rôles, en plus de rendre ce geste moins tributaire de décisions de nature politique. Ces intervenants croient qu'en raison des coûts élevés qui seraient associés à la confection et à l'équilibration annuelles des rôles et de l'ampleur insuffisante des ressources humaines et financières que les municipalités pourraient consacrer à cette fin, l'utilisation de rôles triennaux doit continuer à être privilégiée.

Il importe ici de rappeler brièvement le fonctionnement exact des rôles dits annuels, qui ont été en vigueur jusqu'en 1988, et celui des rôles dits triennaux, qui les ont remplacés. Le fonctionnement des rôles annuels avait les caractéristiques suivantes :

- Le dépôt du rôle était annuel et comprenait la réimpression du rôle, avec l'inclusion de toutes les modifications effectuées au cours de l'année précédente par certificat de l'évaluateur. Ces modifications comprenaient principalement des changements physiques aux immeubles, des transferts de titres de propriété et des modifications cadastrales. L'évaluateur pouvait aussi apporter des corrections, par exemple des changements découlant d'une modification du zonage, qu'il n'avait pu effectuer auparavant, en raison des dispositions de la LFM qui le prohibaient.
- Aucune obligation n'existait quant à l'inscription au rôle de valeurs faisant référence à une date précise. Les mêmes valeurs pouvaient être déposées annuellement. Seule la proportion médiane reflétait la date de référence au marché, qui se situait au premier janvier précédant l'entrée en vigueur du rôle. Ainsi, il arrivait fréquemment que les mêmes valeurs soient inscrites au rôle pendant plusieurs années. Elles pouvaient, par conséquent, s'éloigner considérablement des valeurs réelles.
- Le droit de plainte était possible à chaque dépôt de rôle, donc à chaque année.

Quant au rôle triennal, il est déposé une fois par trois ans et demeure valide pour trois années d'imposition consécutives. Pendant cette période, il est simplement tenu à jour et ce n'est qu'à l'occasion du dépôt du nouveau rôle que l'on procède à l'équilibration. À l'occasion de l'introduction du cycle triennal, certaines obligations ont été mises en vigueur quant aux résultats à atteindre à la suite d'une équilibration. Ces obligations se rapportent à la proportion médiane, qui doit être représentative, au niveau de dispersion et à la différence entre la variation catégorielle des immeubles vendus et la variation de tous les autres immeubles de la catégorie, qui doivent être contenus à l'intérieur de certaines limites. Ces obligations, qui sont par ailleurs indépendantes du choix d'utiliser le cycle triennal, ont permis d'augmenter substantiellement la qualité des rôles. Ainsi, en 1998, la proportion des rôles qui se conformaient à l'obligation relative à la médiane était de 95 %, contre 45 % en 1987.

Il ne faut donc pas s'y méprendre. Les rôles dits annuels qui existaient avant 1988 étaient plutôt des rôles à périodicité variable d'équilibration avec dépôt et droit de plainte annuels. Des rôles annuels assortis des mêmes exigences que les rôles triennaux n'ont en fait jamais existé, ce qui est confirmé par le fait que, depuis 1992, soit l'année où l'implantation du cycle triennal fut finalisée, le pourcentage de rôles en vigueur résultant d'une équilibration est demeuré sensiblement le même, soit d'environ 18 %, qu'avant le début de l'implantation du nouveau cycle, en 1988.

La Commission, recherchant, d'une part, l'équité et la crédibilité du régime foncier et, d'autre part, l'utilisation optimale des ressources disponibles, a retenu l'hypothèse d'un retour au

dépôt annuel des rôles, assorti cependant de l'obligation que ceux-ci soient rajustés au moyen d'un facteur comparatif, fondé sur une médiane annuelle, pour que l'ensemble des valeurs inscrites au rôle tienne compte de l'évolution globale du marché immobilier. Il continuerait à y avoir obligation de procéder à une équilibration tous les six ans pour les petites municipalités et tous les trois ans pour les autres.

La Commission considère, par ailleurs, que l'informatisation des techniques d'évaluation permettrait de ramener, de 18 à 12 mois, l'écart entre la date d'inscription des valeurs au rôle et celle à laquelle ces valeurs prévalaient réellement sur le marché. La désynchronisation des rôles en vigueur sur le territoire de la CUM est aussi une condition facilitante, quoique non essentielle, au raccourcissement de cet écart.

Enfin, il serait souhaitable de réviser l'exercice du droit de contestation d'évaluation, afin que les effets d'une évaluation erronée ne perdurent pas. On peut penser, par exemple, au cas du nouveau propriétaire d'un immeuble qui constate que l'évaluation de l'immeuble qu'il vient d'acheter est déraisonnable mais qui se voit forcé d'attendre quelques années avant de pouvoir la faire modifier. Toutefois, l'exercice de ce droit devrait être contenu dans des limites raisonnables, afin de ne pas hypothéquer les ressources disponibles des OMRE. Il appert à la Commission qu'un bon compromis consisterait à accorder, à l'égard de chaque unité d'évaluation, un droit de demande de révision qui pourrait s'exercer une fois par trois ans, lors de tout dépôt annuel de rôle.

En conséquence, la Commission recommande ce qui suit :

16. **Que les valeurs inscrites aux rôles d'évaluation tendent dorénavant à refléter les conditions du marché qui prévalaient 12 mois avant l'entrée en vigueur des rôles.**

17. **Que le dépôt triennal des rôles d'évaluation soit remplacé par un dépôt annuel des rôles, rajustés au moyen d'un facteur comparatif fondé sur une médiane annuelle.**

18. **Qu'il continue à y avoir obligation de procéder à l'équilibration du rôle une fois tous les six ans pour les municipalités de moins de 5 000 habitants et une fois tous les trois ans pour les autres.**

19. **Qu'il y ait droit de demande de révision une fois par trois ans, à l'égard de chaque unité d'évaluation, et que ce droit puisse s'exercer lors de tout dépôt annuel de rôle.**

L'article 174 de la Loi sur la fiscalité municipale

L'Institut de développement urbain a souligné à la Commission qu'à l'heure actuelle, l'article 174 de la Loi sur la fiscalité municipale, qui régit les modifications individuelles au rôle, ne permet de telles modifications qu'en cas d'événements ayant pour effet de changer la valeur physique de l'immeuble (par exemple, un incendie ou une rénovation) et non sa valeur économique, sur laquelle est pourtant en partie basée l'évaluation dans le cas des immeubles commerciaux et à revenus. L'IDU propose donc que cet article soit amendé, afin que l'évaluateur puisse modifier le rôle d'évaluation pour refléter la variation de la valeur découlant d'un changement dans le taux d'occupation d'un immeuble. Conscient des coûts additionnels que cela peut

représenter pour les municipalités, l'IDU assortit cette proposition d'une autre, visant à faire strictement respecter l'obligation légale qu'ont les propriétaires de transmettre aux évaluateurs municipaux, sous peine de sanctions, toutes les informations pertinentes sur les changements dans le taux d'occupation de leurs immeubles, ce qui permettrait une mise à jour des rôles plus facile et moins coûteuse.

La Commission adhère à ces recommandations de l'IDU, mais, pour éviter un engorgement des OMRE, elle souhaite limiter la possibilité de révision de l'évaluation pour motifs économiques à des circonstances susceptibles de provoquer des variations significatives de la valeur d'un immeuble. Par conséquent, la Commission recommande :

20. Que l'article 174 de la Loi sur la fiscalité municipale (LFM) soit amendé afin de permettre des modifications au rôle d'évaluation visant à refléter une variation significative, à la hausse ou à la baisse, de la valeur d'un immeuble découlant d'un changement dans son taux d'occupation, et afin de définir avec précision ce qui constitue une telle variation significative.

Que le ministère des Affaires municipales et de la Métropole, avec la collaboration de représentants du secteur privé et du milieu de l'évaluation, examine si d'autres circonstances de nature économique pourraient ouvrir droit à des modifications au rôle d'évaluation.

21. Que le gouvernement fasse strictement respecter l'obligation légale qu'ont les propriétaires, en vertu de l'article 18 de la Loi sur la fiscalité municipale, de transmettre aux évaluateurs municipaux, sous peine de sanctions, toutes les informations pertinentes sur les changements dans le taux d'occupation de leurs immeubles.

La désynchronisation des rôles sur le territoire de la Communauté urbaine de Montréal

Quelques intervenants se sont plaints de la désynchronisation des rôles dans la région de Montréal. Cependant, une telle désynchronisation, bien qu'elle ne soit pas souhaitable en théorie, peut être justifiée par le fait qu'elle permet une meilleure planification de l'utilisation des ressources par le Service d'évaluation de la CUM (SECUM). L'application de la recommandation de la Commission, à l'effet que soient mises à la disposition des OMRE des ressources suffisantes pour s'acquitter adéquatement de leurs tâches, éliminerait la nécessité de la désynchronisation. En conséquence, celle-ci pourrait être maintenue jusqu'à ce que le SECUM dispose de ressources suffisantes, puis abolie par la suite.

4.3.4 LA GESTION DE L'IMPÔT FONCIER

La gestion de l'impôt foncier touche le processus de l'évaluation foncière et celui de la perception des taxes foncières. Si l'on fait abstraction des problèmes associés à l'évaluation, dont a fait état la section précédente, la majorité des intervenants ayant abordé ce sujet devant la Commission ont surtout proposé la mise en commun de la perception des taxes entre les municipalités et les commissions scolaires, ainsi que le partage, par ces dernières, des coûts reliés aux rôles d'évaluation.

4.3.4.1 Le partage des coûts reliés aux rôles d'évaluation

Les coûts de la confection des rôles d'évaluation et de leur défense en cas de contestation étaient d'environ 78 M $ en 1996. Sur la base de la proportion des recettes foncières scolaires dans les recettes foncières totales, soit 15 %, le partage de ces coûts réclamés par les intervenants municipaux signifierait que les commissions scolaires auraient à défrayer un peu plus de 11 M $ par année. Comme la taxation scolaire est soumise à un plafond, déjà atteint par presque toutes les commissions, un tel partage diminuerait d'un montant équivalent les ressources qu'elles pourraient consacrer aux activités de base en éducation. Les municipalités, quant à elles, ne sont soumises à aucun plafond de taxation et peuvent donc disposer des ressources suffisantes pour assumer tous les coûts reliés aux rôles d'évaluation. Par ailleurs, le coût marginal pour elles de fournir copie des rôles aux commissions scolaires est presque nul et fait déjà l'objet d'une tarification de celles-ci. En conséquence, la Commission considère qu'il ne serait pas opportun de faire partager les coûts de la confection et de la défense des rôles d'évaluation par les commissions scolaires.

4.3.4.2 La mise en commun de la perception des taxes foncières

La mise en commun de la perception des taxes foncières a été suggérée par des intervenants du milieu municipal aussi bien que du milieu scolaire, chacun désirant que cette responsabilité revienne à son propre milieu. Cette mise en commun pourrait aller en théorie jusqu'à harmoniser les dates d'utilisation des rôles d'évaluation, afin d'éviter le dédoublement de la saisie des nouveaux rôles et des modifications survenant par la suite. Cette possibilité a rapidement été éliminée par la Commission, en raison des nombreux problèmes techniques qu'elle susciterait. La principale difficulté vient du fait que les exercices financiers des municipalités sont établis sur la base de l'année civile et ceux des commissions scolaires, sur la base de l'année scolaire, qui s'étend du 1er juillet d'une année civile au 30 juin de l'année suivante, et qu'il n'existe, ni dans un cas, ni dans l'autre, de motifs péremptoires d'en changer. Qui plus est, même avec les coûts entraînés par le dédoublement de la saisie des rôles, les données disponibles semblent démontrer que les commissions scolaires parviennent à percevoir les taxes scolaires à un coût moindre que celui assumé par les municipalités pour percevoir leurs propres taxes. Pour les mêmes raisons de non-concordance des exercices financiers, il serait très difficile et inefficace, voire très coûteux, pour l'une ou l'autre des instances en cause, de retarder l'envoi de son compte de taxes pour que le contribuable puisse recevoir sur un seul relevé sa facturation pour l'ensemble des taxes foncières.

Il serait cependant envisageable qu'un seul organisme assume la responsabilité de la perception de toutes les taxes foncières, sans égard aux différences d'exercices financiers et d'échéances de perception. L'aspect mécanique des opérations en cause laisse supposer qu'un tel regroupement pourrait être source d'économies d'échelle significatives. Dans l'état actuel de la configuration du secteur local, seules les commissions scolaires francophones pourraient s'acquitter de cette responsabilité avec une certaine efficience, puisque leur territoire englobe plus ou moins complètement ceux de plusieurs municipalités, tout en n'étant pas trop disproportionné. Néanmoins, certaines exceptions subsistent, par exemple dans le cas de la Ville de Montréal, dont le territoire est réparti entre deux commissions scolaires francophones. Compte tenu de ces considérations, la question de la mise en commun de la perception des taxes foncières sera considérée dans le chapitre 7, qui propose une réforme de la configuration du secteur local.

4.4 LES EXEMPTIONS DE TAXES FONCIÈRES ET LES RÉGIMES FISCAUX PARTICULIERS

Le chapitre 2 faisait mention des trois catégories dans lesquelles peuvent être regroupées les exceptions à la règle générale,à l'effet que tous les immeubles situés sur le territoire d'une municipalité doivent être portés à son rôle d'évaluation et taxés sur la base de leur valeur réelle et des coûts exigibles pour les services municipaux qui leur sont dispensés. Pour rappel, ces catégories sont les suivantes :

- les immeubles et équipements non portés au rôle ;
- les immeubles portés au rôle,mais exemptés de taxes foncières ;
- les immeubles imposables bénéficiant d'un régime fiscal particulier.

4.4.1 LES IMMEUBLES ET ÉQUIPEMENTS NON PORTÉS AU RÔLE

Outre certains ouvrages publics, la catégorie des immeubles et équipements non portés au rôle comprend les équipements du secteur industriel reliés à la production et les objets mobiliers attachés à perpétuelle demeure dans les établissements des réseaux publics. Il est impossible d'estimer, sans des expertises particulières, le manque à gagner résultant de cette situation, puisque la valeur de ces immeubles n'est pas portée au rôle. La problématique associée à cette catégorie a déjà été abordée dans la section précédente du chapitre.

4.4.2 LES IMMEUBLES PORTÉS AU RÔLE MAIS EXEMPTÉS DE TAXES FONCIÈRES

Outre les immeubles des gouvernements du Canada et du Québec, incluant ceux des réseaux publics, qui font l'objet de compensations tenant lieu de taxes analysées à la section 4.5, et certains immeubles d'organismes municipaux et supramunicipaux, la catégorie des immeubles portés au rôle mais exemptés de taxes foncières comprend principalement ceux des corporations religieuses et ceux des organismes à but non lucratif (OBNL) répondant à la définition suivante, tirée du paragraphe 10 de l'article 204 de la Loi sur la fiscalité municipale (LFM) :

> « ... un immeuble qui appartient à une institution ou à un organisme et à l'égard duquel la Commission municipale reconnaît l'institution ou l'organisme, après consultation de la municipalité locale, en raison du fait que l'immeuble remplit l'une des conditions suivantes :
>
> a) être à l'usage du public et utilisé sans but lucratif principalement à des fins culturelles,scientifiques,récréatives, charitables ou sociales ;
>
> b) être utilisé par une institution ou un organisme qui est un organisme de charité enregistré aux fins de la Loi sur les impôts (L.R.Q., chapitre I-3), pour y faire la charité ou pour y exercer des activités administratives dans la poursuite de cet objectif. »

Le manque à gagner net découlant des exemptions accordées à l'égard de ces immeubles, excluant ceux des gouvernements du Canada et du Québec, s'élevait en 1998 à 112,3 M $ sur le chapitre de la taxe foncière générale, et à 23,1 M $ sur celui des taxes foncières spécifiques au

secteur non résidentiel[27], pour un total de 135,4 M $, dont 104,9 M $ attribuables aux corporations épiscopales et aux institutions religieuses.

4.4.2.1 Les organismes culturels et les organismes propriétaires de milieux naturels protégés

Des associations du milieu culturel ont demandé le maintien des acquis des organismes culturels en matière d'exemptions de taxes municipales, ce à quoi la Commission souscrit, sous réserve des précisions apportées dans les recommandations que l'on retrouve un peu plus loin.

Par ailleurs, le regroupement des organismes propriétaires de milieux naturels protégés du Québec s'est plaint à la Commission de plusieurs irritants :

- Des compensations pour services municipaux, disproportionnées par rapport aux services effectivement rendus, sont parfois imposées, en vertu de l'article 205 de la LFM. On cite même le cas d'une île inhabitée dans le Saint-Laurent, qui n'est pas desservie, mais à l'égard de laquelle la municipalité administrativement responsable réclame des compensations.
- Le plan de gestion de certains milieux naturels limite ou interdit, à des fins de conservation, l'accès du public, ce qui entre en contradiction avec l'un des critères imposés par l'article 204 pour qu'un bien immobilier soit exempté de taxes foncières.
- L'évaluation d'un terrain n'est pas toujours revue à la baisse, en fonction de sa nouvelle valeur marchande, lorsqu'il est consacré milieu naturel protégé.
- Les droits sur les mutations immobilières s'appliquent dans le cas des terrains acquis à des fins de conservation par achat ou par suite d'une donation. Comme ces terrains ont souvent une superficie et une valeur marchande importantes, il arrive que des organismes doivent refuser des dons, faute de pouvoir acquitter ces droits.

La solution au troisième irritant relève d'une meilleure application des techniques d'évaluation, ce sur quoi devrait se pencher l'Ordre des évaluateurs agréés, alors que la réponse au quatrième passe par une solution globale de la problématique des droits de mutation immobilière, qui fait l'objet de la section 7 du présent chapitre. Quant aux deux autres irritants, ils sont traités par le biais des recommandations générales de la présente section.

Toutefois, dans le cas spécifique des milieux naturels protégés, la Commission fait la recommandation suivante :

22. Qu'une exemption de taxes municipales soit accordée aux propriétés consacrées « milieu naturel protégé » sur la foi d'une accréditation du ministère de l'Environnement ou de celui de la Faune, après examen de la valeur écologique du terrain, des buts poursuivis par l'organisme, de son engagement à assurer la conservation du site et de la contribution du territoire ou des bâtiments à l'œuvre de conservation et d'éducation.

Que, lorsqu'une exemption est accordée sur la foi d'une telle accréditation, le gouvernement compense le manque à gagner pour la municipalité où est située la propriété.

27. Excluant la taxe d'affaires, sur laquelle on reviendra plus loin.

4.4.2.2 Le traitement général des communautés religieuses et des organismes à but non lucratif

La grande majorité des intervenants municipaux devant la Commission, notamment le regroupement des villes centrales de RMR, l'UMQ et l'UMRCQ, et certains représentants du secteur industriel ont dénoncé l'existence d'exemptions fiscales trop larges pour les OBNL et les organismes religieux, lesquelles sont souvent consenties à des sectes, par exemple, quasiment sur simple demande. Par ailleurs, selon certains, une grande partie des terrains appartenant à des institutions religieuses n'est pas utilisée à des fins religieuses et est parfois conservée pour des motifs spéculatifs. Enfin, des organismes continuent parfois à bénéficier d'exemptions, même si leur vocation a changé au fil des ans et n'est plus conforme à celle qui leur avait donné droit à une exemption.

L'UMQ et d'autres intervenants municipaux sont d'avis que la décision d'accorder ou non des exemptions devrait revenir aux municipalités en vertu du principe de l'autonomie municipale. Toujours selon l'UMQ, appuyée par le regroupement des villes centrales, si le gouvernement insiste pour conserver la politique actuelle, il devrait en assumer lui-même le fardeau financier.

Le besoin d'accorder des exemptions fiscales s'est fait sentir dès l'introduction des régimes fiscaux sur la propriété. À l'époque, les régimes d'imposition de la propriété étaient considérés comme des modes d'imposition générale sur la richesse. C'est sur la base de ce critère que les communautés religieuses et les OBNL ont obtenu des exemptions. La notion de bénéfices reçus est également intervenue très tôt comme critère d'exemption, puisque celles consenties aux agriculteurs l'ont été en raison de leur faible capacité de payer mais également du fait qu'ils étaient de faibles consommateurs de services municipaux, services autrefois essentiellement dispensés aux populations urbaines. Il n'est donc pas surprenant de constater que toutes les provinces canadiennes et plusieurs États américains octroient des exemptions similaires à celles qui sont consenties au Québec.

La principale critique que l'on peut adresser au système actuel d'exemptions de taxes et de régimes fiscaux particuliers recoupe celle de l'UMQ et des villes centrales de RMR : le gouvernement provincial détermine les paramètres de cette politique, bien que ce ne soit pas lui qui en assume les frais. Un autre reproche que l'on peut faire au système actuel d'exemptions est que certains citoyens se trouvent à assumer le coût de politiques qui bénéficient à l'ensemble de la population. Ainsi, certaines villes, comme Nicolet, se voient fortement pénalisées par la présence de nombreuses maisons-mères de communautés religieuses, tout comme plusieurs grandes villes font les frais d'un appui aux OBNL à vocation régionale, voire même québécoise ou canadienne.

La Commission a donc examiné l'option suivante :

OPTION

Le gouvernement devrait exonérer les organismes, religieux ou à but non lucratif, qu'il juge d'intérêt national, tout en s'assurant, par le biais de subventions compensatoires aux municipalités ou aux organismes mêmes, que celles-ci ne fassent pas les frais de cette politique. Pour les autres organismes, d'intérêt local ou régional, le gouvernement déléguerait l'autorité d'exonération, sans compensation.

Cette option aurait l'avantage de respecter l'autonomie municipale et de faire porter par le décideur, à quelque palier qu'il soit, les conséquences financières de ses décisions. Elle pourrait aussi solutionner des cas comme celui de Nicolet,où la majorité des institutions religieuses qui y sont établies peuvent en fait être considérées d'intérêt national. Par contre, elle présenterait des inconvénients majeurs : des organismes semblables, voire appartenant à la même corporation, risqueraient de faire l'objet de traitements différents d'une municipalité à l'autre, et de fortes pressions s'exerceraient probablement sur les municipalités, particulièrement les petites, pour qu'elles accordent des exemptions.

En conséquence de ces inconvénients, la Commission a rejeté cette option. Elle a plutôt retenu une option à cinq volets, qui se conforme *grosso modo* au processus déjà établi, exigeant une reconnaissance de la Commission municipale, et qui maintient les avantages de la précédente option, tout en n'en présentant pas les inconvénients. La Commission fait de cette option une recommandation formelle, qui s'énonce comme suit :

23. **Que le gouvernement abolisse l'exemption automatique accordée aux institutions religieuses, de même que le régime fiscal particulier des presbytères n'appartenant pas à une Église, ces derniers devant à l'avenir être assimilés aux immeubles d'institutions religieuses, aux fins de la fiscalité locale, et que l'alinéa a) du paragraphe 10 de l'article 204 de la Loi sur la fiscalité municipale (LFM) soit modifié pour y ajouter, aux usages susceptibles de donner droit à des exemptions, les usages religieux.**

24. **Que le gouvernement restreigne et précise la signification des critères apparaissant actuellement au paragraphe 10 de l'article 204 de la Loi sur la fiscalité municipale, notamment les expressions « être à l'usage du public »,« utilisé sans but lucratif » et « organisme de charité », et qu'il permette qu'une partie du terrain détenu par des organismes exemptés en vertu de cet article soit assujetti aux taxes foncières, si cette partie ne sert pas spécifiquement les fins pour lesquelles l'organisme est reconnu.**

    Qu'il ajoute, si besoin est, de nouveaux critères, pour tenir compte de certaines situations particulières, notamment de l'existence de milieux naturels protégés non ouverts au public, pour des motifs de conservation.

25. **Que, sur demande d'une municipalité, la Commission municipale puisse désigner un organisme, religieux ou à but non lucratif, comme étant d'intérêt régional ou national,à charge pour le palier public correspondant de compenser la municipalité pour le manque à gagner découlant de l'exemption.**

26. **Que toute exemption soit automatiquement reconsidérée tous les cinq ans, de façon à pouvoir vérifier si l'organisme bénéficiaire utilise toujours le bien immobilier exempté aux fins pour lesquelle s a été accordée l'exemption.**

4.4.2.3 Les compensations pour services municipaux

Pour obtenir le manque à gagner net de 135 M $ auquel il est fait référence précédemment, on a soustrait du manque à gagner brut causé par les exemptions les compensations de taxes dont certains immeubles font l'objet, en vertu de l'article 205 de la LFM, par exemple la compensation de 0,80 $ par 100 $ d'évaluation exigible à l'égard des terrains de communautés religieuses et celle

de 0,50 $ des 100 $ exigible à l'égard des OBNL. Ces compensations devraient être maintenues, dans la mesure toutefois où elles servent effectivement à couvrir, au moins partiellement, le coût des services municipaux dont bénéficient ces organismes. À cet égard, la Commission formule la recommandation suivante :

27. Que les compensations pour services municipaux exigibles à l'égard d'organismes exemptés de taxes foncières ne puissent pas s'appliquer à l'égard de biens immobiliers non desservis par la municipalité.

4.4.3 LES RÉGIMES FISCAUX PARTICULIERS

Des régimes fiscaux particuliers s'appliquent aux presbytères n'appartenant pas à une Église, aux terrains de golf dits publics, aux exploitations agricoles et forestières et, enfin, à d'autres types d'immeubles ou d'équipements qui représentent des cas très spécifiques et ne posent pas problème. Parfois, les régimes particuliers ne consistent qu'en une exemption des taxes spécifiques au secteur non résidentiel ; parfois, ils sont beaucoup plus complexes. Le manque à gagner net[28] résultant, pour les municipalités, des régimes fiscaux particuliers s'élevait, en 1998, à 5,7 M $ en taxes générales et à 15,7 M $ en taxes foncières spécifiques au secteur non résidentiel, pour un total de 21,4 M $. De cette somme, 6,6 M $ étaient attribuables aux terrains de golf.

Par ailleurs, certains biens immobiliers ne font pas l'objet de régimes particuliers, alors que leur situation présente des spécificités importantes. C'est le cas, notamment, des maisons mobiles.

4.4.3.1 Les presbytères n'appartenant pas à une Église

Les presbytères n'appartenant pas à une Église sont exemptés eu égard aux premiers 200 000 $ de valeur. De l'avis de la Commission, il n'existe pas de raisons de les traiter différemment des immeubles appartenant à des institutions religieuses. Cette position est reflétée dans l'une des recommandations qui précèdent.

4.4.3.2 Les terrains de golf publics

Le régime fiscal particulier accordé aux terrains de golf dits publics est l'un de ceux qui ont été le plus décriés devant la Commission. La LFM plafonne la valeur d'imposition des terrains de golf de 20 hectares ou plus ouverts au public. Or, la perception de plusieurs intervenants est à l'effet que les terrains en question sont en fait quasiment réservés à l'usage de membres privilégiés, qui ouvrent de temps à temps l'accès au public à seule fin d'obtenir leur privilège fiscal.

La Commission partage en bonne partie cet avis et formule, en conséquence, la recommandation suivante :

28. Que le gouvernement abolisse le traitement fiscal particulier accordé aux terrains de golf publics et permette aux municipalités de verser, si elles le souhaitent,

28. Excluant les exemptions de taxes d'affaires, traitées à la section 4.4.4.

aux organismes propriétaires de ces terrains une subvention compensatoire pour les taxes qui leur sont imposées.

4.4.3.3 Les exploitations forestières

Certaines règles d'évaluation spécifiques sont prévues dans le cas des terres forestières. Il se pose cependant un problème en ce qui a trait au bois sur pied, dont l'évaluateur doit estimer la valeur et l'ajouter à celle du terrain. De l'avis de la Commission, cette pratique est inéquitable pour deux raisons :

- La terre devant déjà être évaluée selon sa qualité et son rendement potentiel, notamment en matière forestière, l'ajout de la valeur du bois sur pied équivaut à une double imposition.
- Les exploitations agricoles sont évaluées en ne tenant pas compte de la valeur des cultures qui sont en cours au moment de l'évaluation. Or, l'arboriculture diffère de l'agriculture, non par la nature intrinsèque de la culture, mais par la durée de maturation que celle-ci requiert.

Cependant, il va de soi que cela n'est vrai que pour une exploitation de bois de coupe, non pour une exploitation où le bois a, en principe, une certaine permanence, comme c'est le cas des érablières ou des vergers.

Par ailleurs, certaines MRC déplorent, avec raison, que les boisés publics exploités par des entreprises privées soient exemptés de taxes foncières.

En conséquence, la Commission formule les recommandations suivantes :

29. **Que la valeur du bois sur pied destiné à la coupe ne soit pas portée au rôle.**
30. **Que l'exploitant privé d'une terre publique soit assujetti au même régime fiscal local que l'exploitant d'une terre privée.**

4.4.3.4 Les exploitations agricoles

Depuis quelques années, le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) compense les agriculteurs, dans une proportion de 70 %, pour les taxes foncières qu'ils ont à acquitter. Ce programme a remplacé le plafonnement de taxation qui existait auparavant à l'égard des exploitants agricoles. Les représentants de l'Union des producteurs agricoles (UPA) craignent l'effet de la limite, fixée à 50 M $ annuellement, de l'enveloppe du programme de compensation du MAPAQ et réclament en conséquence de revenir à l'ancienne mesure de plafonnement de la taxation. Ils déplorent en outre le fait d'avoir à défrayer une partie du coût des aménagements hydrauliques effectués par les municipalités. Il s'agit surtout de travaux d'aménagement de cours d'eau, qui sont financés par le truchement de taxes de secteur facturées aux propriétés riveraines. Ces coûts étaient autrefois subventionnés par le ministère de l'Environnement. Par ailleurs, l'utilisation de plus en plus fréquente de bases de taxation autres que la valeur foncière a engendré des incongruités dans le compte de taxes de certains agriculteurs. Par exemple, dans un cas extrême, l'utilisation du frontage des propriétés comme base pour une taxe de secteur destinée à financer l'installation d'un réseau d'aqueduc et d'égouts a engendré un compte de taxes qui excédait la valeur de la propriété de l'agriculteur.

Il est vrai que le programme de compensation du MAPAQ dispose d'une enveloppe fermée, mais ce plafond n'a pas été contraignant jusqu'à présent. En ce qui a trait au cas extrême de tarification rapporté ci-dessus, la Commission considère qu'il s'agit d'un cas isolé, comme il s'en retrouve ailleurs que dans le secteur agricole. Enfin, les montants défrayés par les agriculteurs pour les travaux municipaux d'aménagement hydraulique sont remboursés à 70 % par l'intermédiaire du programme du MAPAQ. En vertu de ces considérations, la Commission ne recommande aucun changement au régime fiscal s'appliquant aux exploitations agricoles.

4.4.3.5 Les parcs de maisons mobiles

Pour la majorité des municipalités, un parc de maisons mobiles est considéré comme un terrain privé. De ce fait, la municipalité n'offre généralement pas certains services municipaux usuels à l'intérieur du périmètre de ces parcs, notamment la construction et l'entretien des routes, le déneigement et la cueillette des ordures. Or, depuis 1979, les propriétaires de maisons mobiles sont assujettis au même régime fiscal que les autres résidants. Ils paient les mêmes impôts fonciers et les mêmes taxes de services, le cas échéant. Par ailleurs, les infrastructures des parcs de maisons mobiles, comme le réseau d'aqueduc et d'égouts, sont portées au rôle d'évaluation. Cela signifie que non seulement les locataires des parcs ne sont pas desservis par le réseau municipal, mais ils doivent même payer des taxes foncières sur la valeur des infrastructures dont ils se sont dotés à leurs frais.

La Commission est d'avis que cette situation recèle des iniquités à l'égard des résidants de parcs de maisons mobiles. En conséquence, elle recommande ce qui suit :

31. **Que les résidants de parcs de maisons mobiles soient exemptés des taxes de services destinées à financer le coût d'un service municipal qui ne leur est pas offert.**

32. **Que l'on exclue de l'évaluation des parcs de maisons mobiles le coût des infrastructures privées qui sont de même nature que les infrastructures publiques usuellement financées par l'ensemble des contribuables, notamment les réseaux d'aqueduc et d'égouts, les routes et les équipements d'éclairage.**

4.4.4 LES EXEMPTIONS À LA TAXE D'AFFAIRES

Les exemptions à la taxe d'affaires prévues dans la loi sont plus nombreuses que celles prescrites relativement à la taxation foncière. Par exemple, certains OBNL peuvent être reconnus par la Commission municipale aux fins d'exemption de la taxe d'affaires uniquement. En 1998, le manque à gagner attribuable à ce type d'exemptions se chiffrait, selon le MAMM, à 341,4 M $. Il s'agit cependant d'une estimation maximale, selon une définition très large des affaires.

Advenant que la taxe d'affaires ne soit pas abolie, contrairement à la recommandation de la Commission à cet effet, les recommandations portant sur les exemptions de taxes foncières devraient s'appliquer également à celle-ci, *mutatis mutandis*.

4.4.5 LES EXEMPTIONS FISCALES VISANT À ATTIRER DES ENTREPRISES

Les exemptions de taxes municipales à l'égard d'un établissement industriel ou commercial sont actuellement prohibées par la Loi sur l'interdiction de subventions municipales (L.R.Q., chapitre I-15). L'interdiction touche non seulement les exemptions fiscales, mais également toute forme directe ou indirecte d'aide ou de financement tels que les souscriptions d'action, les prêts, les subventions ou les garanties. Pour obtenir l'autorisation d'accorder une exemption fiscale, une municipalité doit donc procéder par bill privé, ce qui s'est d'ailleurs souvent produit.

En interdisant toute forme de subvention municipale, le législateur a pour but d'éviter une concurrence fiscale ou financière entre les municipalités pour attirer certains investissements industriels ou commerciaux. Une telle concurrence risquerait en effet d'être coûteuse, puisque les entreprises seraient en mesure d'amener les villes à surenchérir les unes contre les autres et, ainsi, d'obtenir un bénéfice aux dépens des autres contribuables. C'est pour éviter une telle surenchère et aussi pour des raisons d'équité fiscale que les exemptions de taxes et les autres formes de subventions municipales ont été interdites.

Il faut cependant considérer la concurrence qui se fait à cet égard avec des villes de l'extérieur du Québec. Cette concurrence est surtout le fait des villes américaines, qui peuvent offrir d'importantes exemptions pour attirer un investissement. Cette situation a d'ailleurs fait l'objet, en novembre 1998, d'un dossier de la revue *Time*, intitulé « Corporate Welfare in America ». Les auteurs soutenaient que les subventions accordées aux entreprises par des municipalités créaient rarement des emplois et privaient ces dernières de fonds qui auraient pu leur servir à améliorer les services qu'elles offraient à leurs contribuables.

La décision que prend une entreprise au sujet de la localisation de ses investissements relève de tout un ensemble de facteurs, parmi lesquels on compte la proximité du marché ainsi que le coût et la qualité de la main-d'œuvre. Même si l'on se limite aux facteurs d'ordre fiscal, la fiscalité locale ne constitue qu'un élément, les régimes fiscaux des ordres supérieurs de gouvernement étant souvent plus importants. Outre les problèmes d'inefficacité que comporteraient des exemptions de taxes municipales, même limitées aux entreprises étrangères qui font un nouvel investissement au Québec, il serait très difficile de préciser des critères qui limiteraient les possibilités d'exemptions sans créer d'iniquité. D'une part, comme les firmes québécoises sont de plus en plus présentes sur le marché international, elles voudront bénéficier des mêmes exemptions. D'autre part, l'implantation au Québec d'une firme étrangère peut se faire dans un secteur où évoluent déjà des firmes québécoises qui n'ont pas bénéficié de telles exemptions. Ainsi, il serait quasiment impossible de limiter une autorisation générale d'accorder des exemptions de taxes municipales à des entreprises, car il serait facile de démontrer qu'il y aurait les mêmes avantages à les accorder dans des cas qui seraient exclus de l'autorisation générale. En conséquence, la Commission considère qu'il n'y a pas lieu de modifier les dispositions législatives actuelles prohibant les subventions municipales aux entreprises. Les divers paliers de gouvernement devraient plutôt viser l'amélioration générale des conditions d'investissement au Québec.

4.5 LES COMPENSATIONS GOUVERNEMENTALES TENANT LIEU DE TAXES

Le thème des compensations tenant lieu de taxes versées par les gouvernements, qui fut abordé dans environ le tiers des mémoires présentés à la Commission, est à toutes fins utiles le seul qui ait fait l'unanimité chez les intervenants. Tous abondent dans le même sens : le gouvernement du Québec devrait payer l'équivalent de 100 % des taxes locales sur la valeur foncière des immeubles des réseaux public et parapublic, comme il s'y était engagé lors de la conclusion du pacte fiscal de 1980, et le gouvernement fédéral devrait faire de même. Par ailleurs, de nombreux intervenants se sont plaints que le gouvernement du Québec contestait fréquemment l'évaluation foncière de ses immeubles.

En 1980, comme première étape de la concrétisation de son engagement, le gouvernement du Québec avait fixé sa compensation à 100 % sur les immeubles du secteur public à proprement parler (ci-après appelés les immeubles gouvernementaux), à 80 % sur ceux des réseaux de la santé et de l'éducation supérieure et à 40 % sur les écoles primaires et secondaires. En 1983, la compensation pour les écoles fut haussée de 40 % à 50 %, mais il n'y eut par la suite aucune autre augmentation. Au contraire, en 1992, le gouvernement baissa, pour des motifs budgétaires, la compensation pour les écoles de 50 % à 25 %, arguant que celles-ci faisaient partie du patrimoine local.

4.5.1 L'AMPLEUR ET LA RÉPARTITION INTERMUNICIPALE DU « MANQUE À GAGNER » ATTRIBUABLE AUX EXEMPTIONS DE TAXES DES GOUVERNEMENTS

En 1998, les compensations versées par le gouvernement du Québec s'élevaient à 311 M $. S'il acceptait aujourd'hui de verser une contribution fondée sur 100 % de la valeur foncière imposée au taux global de taxation de chacune des municipalités, il lui en coûterait, comme l'illustre le tableau 4.7, environ 256 M $ additionnels, dont 48 M $ auraient trait aux actifs immobiliers (terres publiques, haltes routières, etc.) non portés au rôle, 162 M $, au réseau de l'enseignement primaire et secondaire, 26 M $, au réseau de la santé et des services sociaux et 20 M $, à celui de l'enseignement supérieur. Une inclusion des taxes spécifiques au secteur non résidentiel dans le taux d'imposition appliqué à la valeur foncière alourdirait encore la facture.

En ce qui a trait à la répartition intermunicipale du « manque à gagner » causé par les exemptions de taxes du gouvernement du Québec, 80 % du manque imputable aux actifs immobiliers gouvernementaux se situe dans des municipalités de moins de 3 000 habitants, en raison de la forte présence des terres publiques dans le milieu rural. Le manque imputable à la compensation partielle du réseau des écoles est relativement bien réparti sur le territoire et celui imputable à la compensation partielle des réseaux de l'enseignement supérieur et de la santé, davantage concentré dans les grandes villes. Le tableau 4.8 présente le manque à gagner des six villes centrales de RMR, en proportion respectivement du total du manque à gagner et du budget annuel de la ville.

Tableau 4.7

« Manque à gagner » des municipalités causé par les exemptions de taxes des gouvernements, prévisions pour 1998

% VERSÉ EN COMPENSATIONS			73 %	100 %	25 %	80 %	80 %
CLASSE DE POPULATION	NOMBRE DE MUNICIPALITÉS	POPULATION	GOUVERNEMENT DU CANADA	GOUVERNEMENT DU QUÉBEC[1]	ÉCOLES PRIMAIRES ET SECONDAIRES	CÉGEPS ET UNIVERSITÉS	RÉSEAU SANTÉ ET SERVICES SOCIAUX
			(M $)	(M $)	(M $)	(M $)	(M $)
0 – 999	619	333 817	1 185 395	16 177 746	2 782 270	57 255	84 837
1 000 – 2 999	460	798 103	2 751 808	23 763 788	9 378 809	10 936	1 198 351
3 000 – 4 999	120	459 697	1 575 343	1 347 950	10 172 563	706 227	759 966
5 000 – 9 999	76	519 080	1 384 663	529 518	9 794 871	107 174	909 005
10 000 – 24 999	77	1 221 599	6 098 324	2 025 871	29 778 522	2 511 955	3 544 845
25 000 – 49 999	27	943 874	3 569 429	711 906	22 932 699	2 329 041	3 165 551
50 000 – 99 999	16	1 083 551	6 718 184	975 439	28 270 127	4 176 220	4 209 277
100 000 et plus	5	1 742 712	7 949 691	2 018 783	48 472 365	9 770 812	11 811 731
TOTAL	1 400[2]	7 102 433	31 232 841	47 551 005	161 582 230	19 669 623	25 683 566

1. Bien que le taux de compensation des immeubles gouvernementaux soit en général de 100 %, il existe un manque à gagner, attribuable au fait qu'aucune compensation n'est versée sur certains actifs immobiliers, comme les terres publiques et les haltes routières.
2. Ce nombre est celui qui prévalait en 1998. Les fusions qui ont eu lieu depuis ce temps l'ont fait passer à 1 348, au 1er mars 1999.

Source : Ministère des Affaires municipales et de la Métropole

Tableau 4.8

« Manque à gagner » des six villes centrales de RMR causé par les exemptions de taxes du gouvernement du Québec -1998

	MANQUE À GAGNER DE LA VILLE (M $)	% DU MANQUE À GAGNER TOTAL	% DU BUDGET DE LA VILLE
Montréal	56,2	21,9	2,9
Québec	9,1	3,6	2,8
Sherbrooke	3,8	1,5	2,0
Hull	5,5	2,2	5,2
Chicoutimi	2,9	1,1	4,1
Trois-Rivières	3,5	1,4	6,2

Source : Ministère des Affaires municipales et de la Métropole

Pour sa part, le gouvernement fédéral verse en compensations un total de 104 M $, soit l'équivalent de 73 % des impôts fonciers qu'il paierait sur la base de son évaluation foncière. Toutefois, les règles d'évaluation qu'il utilise sont légèrement différentes de celles en vigueur au Québec, ce qui a pour effet de réduire quelque peu la valeur par rapport à ce qu'on obtiendrait avec les règles du Québec et d'augmenter en conséquence légèrement le manque à gagner.

4.5.2 LES GOUVERNEMENTS SONT-ILS DES CONTRIBUABLES ?

La grande majorité des intervenants ont soutenu devant la Commission que les gouvernements sont des contribuables comme les autres et qu'en conséquence, ils devraient payer l'équivalent de 100 % de taxes municipales, en vertu du principe d'équité horizontale. Si l'on admet que les gouvernements sont des contribuables ordinaires, il ne fait alors aucun doute qu'ils devraient payer leurs impôts comme tout autre contribuable.

Cependant, sur la base de la nature et des fonctions d'un gouvernement et aussi sur celle de l'expérience canadienne et internationale, il est clair que les gouvernements ne sont pas des contribuables : ils administrent la contribution des vrais contribuables que sont les individus et les entreprises, contribution qui leur sert à la mise en œuvre de politiques visant l'intérêt public. Il est impératif de bien saisir cette distinction, qui confère aux gouvernements un rôle de garants des intérêts des contribuables, et non de contribuables en eux-mêmes.

4.5.3 LA COMPENSATION DU COÛT DES SERVICES MUNICIPAUX ET LES EFFETS DE REDISTRIBUTION

Le fait qu'un gouvernement ne soit pas un contribuable signifie-t-il qu'il ne doive payer aucune compensation aux municipalités pour les services qu'elles fournissent ? Selon les principes de finances publiques généralement reconnus, l'ensemble des contribuables, par l'intermédiaire du gouvernement, doivent assumer pleinement le coût des politiques publiques

nationales (santé, éducation, etc.). Or, celui-ci inclut le coût des services municipaux rendus aux édifices publics. En effet, ces édifices servent à offrir des services à la population, mais le bassin de clientèle qu'ils desservent ne coïncide pas nécessairement avec la population des municipalités où ils sont localisés. Pour éviter que la population d'une municipalité, plutôt que l'ensemble des contribuables, n'ait à supporter le financement de services publics qui profitent à des personnes non résidantes, les coûts des services municipaux doivent être couverts par les budgets afférents aux édifices desservis, ce qui permet par ailleurs d'obtenir une imputation du cout total des politiques publiques. On notera que le raisonnement inverse vaut aussi : si la compensation versée par un ordre de gouvernement à l'égard d'un de ses immeubles excède la valeur des services qui lui sont rendus par la municipalité, on assiste à un transfert de tous les contribuables de ce gouvernement vers ceux de la municipalité.

Si tous les services municipaux étaient financés directement par tarification ou par taxe de service, le gouvernement aurait tout simplement à payer ces frais pour compenser adéquatement le coût des services consommés. Il est évident que le gouvernement doit payer entièrement les tarifications et frais de services, qui sont directement liés aux services consommés par les édifices publics, mais comme, dans la majorité des cas, ces frais ne couvrent pas les coûts de tous les services municipaux, une forme de compensation additionnelle est requise. Le problème consiste donc à déterminer un niveau de compensation qui soit suffisant pour couvrir le coût des services municipaux dispensés aux édifices publics, tout en effectuant le moins possible de redistribution en faveur des contribuables des municipalités dans lesquelles sont situés ces édifices.

4.5.3.1 La proposition gouvernementale originelle du pacte fiscal de 1980

En 1978, dans un document intitulé « Réforme fiscale – Le projet » [29], dans lequel il présentait sa proposition originelle de nouveau pacte fiscal avec les municipalités, le gouvernement reconnaissait la double nature du problème :

> « Les immeubles des réseaux de l'éducation et des affaires sociales, tels que les universités, les cégeps, les centres hospitaliers et les centres d'accueil, ne sont pas répartis uniformément sur le territoire et certaines municipalités pour différentes raisons ont une proportion de la valeur des immeubles de ces réseaux qui est inférieure ou supérieure à la proportion de leur population. Afin de ne pas pénaliser ou favoriser indûment certaines municipalités, le gouvernement propose de verser un en-lieu de taxe général qui serait réparti en distribuant entre les municipalités sur une base *per capita*, et non selon le site, l'assiette que constitue l'évaluation foncière totale de ces immeubles. Le montant de l'en-lieu de taxe est calculé en appliquant à l'assiette ainsi répartie le taux global d'imposition dans la municipalité…
>
> À cet en-lieu de taxe général, s'ajoute un en-lieu de taxe en compensation des services municipaux, qui vise à dédommager les municipalités où sont effectivement situés les immeubles des réseaux d'éducation et des affaires sociales. La valeur foncière de ces immeubles serait alors imposée à la moitié du taux global d'imposition applicable dans chacune des municipalités ».(p. 19).

29. Ministère des Finances, en collaboration avec le ministère des Affaires municipales,« Réforme fiscale - Le projet »,dans Conférence Québec-Municipalités, *Réforme fiscale et démocratie municipale*, 1978.

D'une part, le gouvernement reconnaissait l'importance de compenser les municipalités pour les services rendus. Il proposait, à cet effet, de verser à la municipalité hôtesse une compensation équivalant à 50 % des taxes calculées sur la base de l'évaluation foncière de ses immeubles situés dans cette municipalité et du taux de taxation de cette dernière. D'autre part, il proposait une formule de répartition *per capita* dont le montant aurait été calculé sur la base du taux global moyen de taxation au Québec appliqué au total de ses valeurs foncières, ce qui prouve qu'il était parfaitement conscient qu'une compensation à 100 %, octroyée sur la base de la localisation des édifices, aurait engendré une redistribution injustifiée entre les contribuables des différentes municipalités.

Par ailleurs, le libellé de l'extrait du document de 1978 n'associe ce possible effet redistributif qu'aux immeubles des réseaux de la santé et de l'éducation, et non aux immeubles gouvernementaux. En effet, le cas de ces derniers est différent, en ce sens que le gouvernement, lorsqu'il est propriétaire de tels immeubles, se trouve en quelque sorte en concurrence avec des propriétaires privés d'édifices à bureaux. De fait, rien ne l'empêche de louer de tels édifices, plutôt que de les posséder, ce que fait d'ailleurs souvent la Société immobilière du Québec (SIQ). Lorsque la SIQ installe un ministère dans des locaux qu'elle possède, le gouvernement se livre alors à une activité de nature commerciale : il se loue des locaux à lui-même, plutôt que de les louer du secteur privé. Il s'ensuit que, les activités étant de même nature, elles doivent être soumises aux mêmes règles. C'est d'ailleurs ce que le gouvernement a implicitement reconnu en payant, dès 1980, l'équivalent de 100 % des taxes qui seraient exigibles sur la base de l'évaluation foncière de ses propres immeubles. Cette pratique, de l'avis de la Commission, devrait être maintenue.

De la proposition gouvernementale originelle de 1978, qui reconnaissait l'effet redistributif entre les contribuables qu'aurait une pleine compensation selon le site de localisation, on est passé, lors des discussions ayant conduit au pacte fiscal de 1980, à la notion du gouvernement contribuable comme les autres. Cette notion, théoriquement non fondée, semble avoir été une justification *ex post* d'un compromis conclu lors des discussions, compromis selon lequel le gouvernement s'engageait, en échange de l'acceptation de certaines de ses propositions par les municipalités, à payer l'équivalent de 100 % des taxes foncières aux municipalités dans lesquelles étaient situés les édifices de ses réseaux. Ironiquement, cette notion discutable du gouvernement contribuable constitue encore aujourd'hui le paradigme dans lequel s'enferment la majorité des intervenants au Québec, alors qu'à l'étranger, la situation est tout autre, comme l'indique la section qui suit.

4.5.3.2 La situation à l'extérieur du Québec

Une analyse de documents étrangers (lois, constitutions, rapports, etc.), réalisée par l'École nationale d'administration publique à la demande de la Commission, a permis de constater que, dans la quasi-totalité des cas, les biens immobiliers appartenant à l'État sont exonérés de l'impôt foncier s'ils ne produisent pas de revenus et s'ils sont affectés à un service d'utilité publique. Par ailleurs, plusieurs provinces canadiennes et États étrangers paient des compensations tenant lieu de taxes foncières, sous une forme ou sous une autre. Au Canada, seuls la Saskatchewan et Terre-Neuve ne paient aucune compensation, sauf, dans le dernier cas, à la ville de Saint-John pour les services de protection publique, d'aqueduc et d'égouts.

Dans le cas des immeubles du gouvernement, les compensations sont souvent équivalentes à 100 % des taxes foncières qui seraient exigibles. C'est le cas, par exemple, de toutes les provinces canadiennes, sauf la Saskatchewan et Terre-Neuve, et de nombreux États américains. Par contre, les compensations versées au titre des réseaux d'enseignement et de santé sont la plupart du temps inférieures à l'équivalent des taxes qui seraient autrement exigibles et sont même fréquemment calculées sur une base tout à fait différente de la valeur foncière. Ainsi, l'Ontario verse 75 $ pour chaque étudiant collégial ou universitaire (en équivalent temps complet (ETC)) et 75 $ par lit d'hôpital, mais n'octroie aucune compensation pour les écoles primaires et secondaires. La Colombie-Britannique dispose,dans le cas des universités, d'une enveloppe budgétaire fixe, et ne verse aucune compensation pour les collèges professionnels, les écoles et les hôpitaux.À titre de comparaison, les compensations versées par le Québec équivalent, pour les universités, à 259 $ par étudiant ETC et, pour les hôpitaux,à 1 059 $ par lit.

Aux États-Unis, où les hôpitaux et les écoles sont soit privés, soit de propriété publique locale, les compensations versées par les États le sont surtout au titre des édifices à bureaux ou des terres publiques. Les formules utilisées sont diverses : pourcentage (variant entre 8 % et 100 %) des taxes qui auraient été exigibles,taux fixe (par unité de superficie, par année, par type de clientèle), etc. En ce qui a trait aux pays européens, la majorité des pays, dont l'Allemagne et la France, n'octroient aucune compensation. Cependant, cette dernière tient compte de la présence d'édifices publics lorsqu'elle verse annuellement des subventions de péréquation aux gouvernements locaux. Par contre, d'autres pays européens, comme les Pays-Bas, versent une compensation.

De façon générale, lorsqu'il y a compensation, elle est distribuée aux autorités taxatrices locales. Cependant, certains cas particuliers existent. Ainsi, le Minnesota et le Montana répartissent leur compensation pour les terres publiques à 60 % entre les districts de comtés, en fonction de la superficie des terres publiques dans chaque district, et à 40 % dans les fonds généraux des comtés.

On constate donc que,dans la majorité des administrations étrangères et, notamment,dans les principales provinces canadiennes, les gouvernements ne se considèrent pas des contribuables comme les autres et accordent même fréquemment des compensations sur des bases différentes de la valeur foncière des immeubles publics.

La Commission considère qu'à l'instar des autres provinces et pays, il est temps d'adopter au Québec un paradigme plus conforme à la véritable nature des gouvernements. Afin de refléter le véritable coût des politiques publiques nationales tout en évitant, dans la mesure du possible, les redistributions de revenus entre contribuables de différentes municipalités, le gouvernement du Québec devrait idéalement octroyer, aux municipalités dans lesquelles sont situés les universités et les édifices de la santé et de l'éducation,une compensation correspondant le plus possible aux coûts des services municipaux dispensés à ces édifices publics. Cette compensation pourrait, par ailleurs, ne pas être fondée sur la valeur foncière de ces édifices.

4.5.4 LA BASE DE COMPENSATION

Le gouvernement n'étant pas un contribuable comme les autres, il n'y a aucune raison péremptoire de choisir une base de compensation pour les immeubles des réseaux qui soit identique à la base de taxation locale. Il y a même probablement intérêt à choisir une autre base que

la valeur foncière, de façon à simplifier le système en éliminant, de façon générale, la nécessité des évaluations et, ce faisant, les contestations par le gouvernement, dont se sont plaints plusieurs intervenants devant la Commission. Parmi les bases de compensation qui ne porteraient pas à contestation, on retrouve les options suivantes :

OPTIONS

Les principales bases possibles de compensations tenant lieu de taxes foncières versées par les gouvernements au titre des immeubles des réseaux de l'éducation et de la santé sont :

- **un montant fixe par élève ou par lit ;**
- **la superficie des institutions visées ;**
- **un pourcentage du budget de ces institutions.**

Chacune de ces formules peut, à toutes fins utiles, permettre l'élimination des coûts d'évaluation et de contestation. Elles permettent toutes de stabiliser les revenus de compensations relativement à la formule actuelle. La formule du budget doit cependant être éliminée, car son application serait trop complexe. En effet, elle demanderait une imputation exacte du budget de chaque édifice, ce que la comptabilité actuelle ne permet pas de faire, un choix de dates à utiliser pour ces budgets (l'année financière des réseaux étant différente à la fois de l'année civile et de l'année financière du gouvernement), la détermination du traitement des tiers occupants, des terrains vacants et des édifices non utilisés.

Pour leur part, les formules des montants fixes et de la superficie sont toutes deux simples d'application. Par ailleurs, elles produisent de toute évidence des compensations stables, mais demandent, précisément pour cette raison, d'être accompagnées d'un indicateur d'indexation annuelle de celles-ci. Dans le cas des montants par élève et par lit, cet indicateur pourrait logiquement refléter l'évolution annuelle des budgets de chaque réseau. En ce qui a trait à la superficie, l'indicateur pourrait être l'évolution annuelle du fardeau fiscal local du secteur non résidentiel au Québec.

Comme on l'a vu, la formule des montants fixes par élève et par lit est appliquée en Ontario; c'était d'ailleurs celle qui prévalait au Québec avant la réforme de 1980. Quant à la formule d'une compensation fondée sur la superficie, c'est celle qui s'éloigne le moins du régime actuel fondé sur l'évaluation foncière ; elle est utilisée par plusieurs provinces canadiennes et États américains dans le cas des terres publiques, où la compensation est un montant fixe par acre, hectare ou pied carré.

Enfin, en termes d'incidences du changement d'un système de compensation fondé sur la valeur foncière à un système fondé sur une autre base, les deux formules proposées sont susceptibles d'engendrer des transferts significatifs de fardeau fiscal entre les réseaux et, par conséquent, des déplacements non négligeables de revenus de compensation entre les municipalités. Toutefois, ces déplacements sont moins marqués avec la formule de la superficie, étant donné que celle-ci affiche une corrélation plus forte avec la valeur foncière que la formule fondée sur le nombre d'élèves ou de lits.

Des simulations menées par la Commission ont cependant démontré qu'une formule fondée sur la superficie combinée des bâtiments et des terrains était susceptible de produire

d'importants transferts entre les municipalités, car, de façon générale, les terrains sur lesquels sont situés les édifices des réseaux sont plus grands dans les municipalités de région rurale que dans celles appartenant à des agglomérations urbaines, particulièrement les villes centrales, alors qu'en termes de valeur foncière, la relation est inversée : les terrains situés dans les zones urbaines, mêmes plus petits, ont en moyenne une valeur foncière plus élevée que ceux situés dans les zones rurales. L'écart entre le rural et l'urbain est beaucoup moins prononcé dans le cas des bâtiments, ce qui provoque des transferts intermunicipaux moins importants lorsqu'on applique une formule fondée uniquement sur la superficie de ceux-ci.

Pour faire un choix entre la formule de la superficie des bâtiments et celle des montants par élève ou par lit, il faut considérer le critère de simplicité d'application et aussi celui de l'incidence, c'est-à-dire l'ampleur des transferts de revenus entre les municipalités. La formule fondée sur la superficie est à la fois plus simple d'application, car la superficie des bâtiments est une donnée moins fluctuante que le nombre d'élèves ou de lits, et moins génératrice de transferts de recettes entre municipalités. La Commission retient donc cette option pour les réseaux de l'éducation et de la santé. Quant aux immeubles gouvernementaux proprement dits, ils doivent continuer d'être soumis aux mêmes règles que les édifices à bureaux du secteur privé.

En conséquence, la Commission formule les recommandations suivantes :

33. Que les gouvernements continuent à payer, aux municipalités dans lesquelles sont situés leurs propres immeubles, l'équivalent de 100 % des taxes qui seraient exigibles sur la base de l'évaluation foncière de ceux-ci.

34. Que le gouvernement du Québec octroie dorénavant, aux municipalités dans lesquelles sont situés les immeubles des réseaux de l'éducation et de la santé, des compensations tenant lieu de taxes pour ces immeubles, sur la base de la superficie des bâtiments visés.

Qu'une fois qu'ils auront été établis, les montants versés en vertu de cette nouvelle base de compensation soient indexés suivant l'évolution annuelle du fardeau fiscal local moyen du secteur non résidentiel au Québec.

4.5.5 LES CATÉGORIES D'IMMEUBLES DES RÉSEAUX PUBLICS ET LES TAUX DISTINCTS DE COMPENSATION

Le gouvernement utilise présentement des taux distincts de compensations pour les différentes catégories d'immeubles des réseaux publics, à savoir 80 % de l'équivalent des taxes foncières qui seraient exigibles, pour les universités et le réseau de la santé, et 25 %, pour le réseau de l'éducation primaire et secondaire. Or, une telle situation est arbitraire puisqu'il n'y a *a priori* aucune raison de croire qu'une compensation suffisante pour les services municipaux rendus à ces immeubles doive varier entre ces catégories ou, à tout le moins, qu'elle doive varier dans la proportion actuelle. La logique voudrait donc que les gouvernements compensent dorénavant au même taux tous les immeubles des réseaux de la santé et de l'éducation.

Cela aurait pour effet de simplifier la situation, mais engendrerait des déplacements énormes de revenus entre les municipalités. À titre d'exemple, si l'on souhaitait maintenir les compensations gouvernementales totales au niveau actuel d'environ 311 M $ et appliquer un taux

unique de compensation, ce taux devrait équivaloir à 53 % sur la base de la valeur foncière, ou 0,89 $ du pied carré de bâtiment. Dans un tel cas, les villes plus importantes, qui comptent sur leur territoire une grande partie des immeubles présentement compensés à 80 %, soit ceux des réseaux de la santé et de l'enseignement supérieur, subiraient des pertes importantes. Ainsi, Montréal verrait, dans un tel cas, les compensations qui lui sont versées diminuer de 13,5 M $, dont 10,1 M $ seraient imputables au changement des taux de compensation et les 3,4 M $ restants, au passage de la valeur foncière à la superficie des bâtiments comme base de compensation. Pour éliminer à toutes fins utiles les pertes de certaines municipalités, il faudrait hausser le taux unique de compensation à 78 % de l'équivalent de la valeur foncière, ou à 1,19 $ du pied carré de bâtiment. Le coût total pour le gouvernement serait de 458 M $, ce qui représente des dépenses additionnelles de 147 M $.

On constate donc que le passage à un taux de compensation semblable pour tous les immeubles des réseaux publics n'est pas envisageable, du moins dans l'immédiat.

4.5.6 LE CHOIX DES TAUX DE COMPENSATION

Il est impossible de déterminer le taux qui compenserait le plus exactement possible les services municipaux rendus aux édifices des réseaux, car ces derniers ne sont pas exactement mesurables. On notera que, dans sa proposition originelle de 1978, décrite au point 4.3.1, le gouvernement semblait estimer que 50 % était un taux adéquat pour compenser les municipalités et que tout surplus par rapport à ce taux engendrerait des effets redistributifs. Ce taux correspond d'ailleurs presque exactement à celui de 53 % que l'on obtiendrait si l'on utilisait un taux uniforme de compensation à l'égard de tous les types d'immeubles, sans modifier le budget actuel de compensation du gouvernement. L'hypothèse qu'un taux de 50 % est adéquat pour compenser les municipalités semble donc tout aussi valable qu'une autre, même sans doute moins arbitraire. Il y aurait donc lieu que la compensation versée à l'égard des écoles primaires et secondaires, présentement de 25 % de l'équivalent des taxes foncières, soit augmentée à 50 % de cet équivalent, ou, pour obtenir globalement les mêmes recettes sur la base de la superficie de ces écoles, à 0,60 $ du pied carré de bâtiment. Quant aux immeubles des réseaux de la santé et de l'enseignement supérieur, déjà compensés à 80 %, ils devraient conserver l'équivalent de ce pourcentage de compensations, soit 1,30 $ du pied carré de bâtiment sur la base de recettes globales équivalentes, étant donné l'impossibilité, démontrée à la section précédente, de diminuer ce taux aux alentours de 50 %. La proportionnalité différente entre les pourcentages de compensation fondés sur la valeur foncière (50 %/80 %) et les compensations basées sur la superficie (0,60 $/1,30 $) vient du fait que, pour obtenir des recettes équivalentes selon ces deux bases, il faut donner une compensation plus forte en fonction de la superficie aux immeubles de la santé et de l'enseignement supérieur, qui, étant situés principalement dans les villes d'une certaine importance, ont des valeurs foncières plus élevées.

Le coût pour le gouvernement de doubler les compensations aux écoles primaires et secondaires serait de 54,1 M $. Ces transferts additionnels aux municipalités se répartiraient de la façon illustrée au tableau 4.9, selon la classe de population à laquelle elles appartiennent.

Tableau 4.9

Répartition entre les municipalités, selon la taille de leur population, des compensations gouvernementales tenant lieu de taxes versées sur la base de la superficie des bâtiments, incluant les sommes additionnelles provenant d'un doublement des compensations à l'égard des écoles primaires et secondaires

NOMBRE D'HABITANTS	COMPENSATIONS TENANT LIEU DE TAXES (M $)
0 à 4 999	18,9
5 000 à 9 999	5,8
10 000 à 24 999	13,2
25 000 à 49 999	11,6
50 000 à 99 999	4,6
100 000 et plus	–

Source : Simulations de la Commission

Le fait que les grandes villes prises dans leur ensemble n'obtiennent aucun transfert additionnel, malgré le doublement des compensations versées au titre des écoles, est attribuable au passage de la valeur foncière à la superficie des bâtiments comme base de compensation. En effet, elles passent ainsi d'une situation où elles recevaient des compensations relativement élevées, en raison des valeurs foncières en moyenne plus fortes sur leur territoire, même pour des immeubles équivalents, à une situation où elles ne sont plus favorisées par le choix de la base de compensation, puisque les superficies des bâtiments de même type varient très peu d'un endroit à l'autre. Globalement, les pertes qu'elles subissent à ce titre, relativement à la situation antérieure, sont à peu près annulées par la hausse de compensations à l'égard des écoles. Cependant, ce n'est pas le cas de toutes les villes. Ainsi, Montréal se retrouve perdante de 2,3 M $ avec cette nouvelle formule. D'autres municipalités perdent aussi : elles sont réparties dans toutes les classes de population, mais concentrées surtout dans celles comportant un nombre plus élevé d'habitants. Il serait cependant souhaitable de verser à ces municipalités, en vertu de leurs droits acquis, une compensation visant à annuler leurs pertes, jusqu'à ce que l'indexation au fardeau fiscal local non résidentiel des compensations gouvernementales tenant lieu de taxes vienne annuler ces pertes. Une somme d'environ 6 M $ serait nécessaire, lors de la première année d'implantation de la nouvelle formule, pour compenser les pertes que subiraient certaines municipalités ; Montréal recevrait 2,3 M $ de cette somme. Ces montants diminueraient progressivement au fur et à mesure de l'indexation des compensations tenant lieu de taxes.

En conséquence, la Commission formule les recommandations suivantes :

35. **Que le taux de compensation gouvernemental tenant lieu de taxes sur les immeubles des réseaux de la santé et de l'enseignement supérieur soit établi à 1,30 $ du pied carré de bâtiment, soit l'équivalent de 80% des taxes exigibles sur la base de la valeur foncière.**

36. Que le taux de compensations gouvernementales tenant lieu de taxes sur les écoles primaires et secondaires soit établi à 0,60 $ du pied carré de bâtiment, soit l'équivalent de 50 % des taxes exigibles sur la base de la valeur foncière.

37. Que les municipalités qui seront perdantes à la suite de l'instauration de la nouvelle formule, en raison du remplacement de la valeur foncière par la superficie du bâtiment comme base de compensation, se voient octroyer par le gouvernement une somme équivalant à leurs pertes et ce, tant que celles-ci n'auront pas été annulées par l'indexation des compensations tenant lieu de taxes.

Par ailleurs, si le gouvernement du Québec se découvrait une marge de manœuvre qui lui permettrait d'aller au-delà des taux de compensation recommandés par la Commission, par exemple s'il acceptait la demande maintes fois réitérée des municipalités de leur verser l'équivalent de 100 % des taxes foncières, quelle formule devrait-il choisir pour procéder à la répartition de l'excédent entre elles ? L'annexe 4.2 à la fin du chapitre traite de cette question.

4.5.7 L'ASSUJETTISSEMENT DES MUNICIPALITÉS À LA TVQ

Les municipalités du Québec ont toujours été assujetties à la taxe de vente. Cependant, comme l'assiette de la TVQ est plus étendue que celle de l'ancienne taxe de vente, puisqu'elle inclut les services, l'introduction de ce nouveau régime en juillet 1992 entraînait inévitablement une hausse du fardeau fiscal des municipalités et d'autres organismes du secteur public, notamment des secteurs de la santé et de l'éducation. Le gouvernement s'est alors engagé à neutraliser toute augmentation du fardeau fiscal de ceux-ci. Par conséquent, ces organismes ont exceptionnellement obtenu le droit de réclamer certains remboursements de taxe. Les taux de remboursement ont été déterminés de façon à maintenir l'équilibre entre le fardeau de la TVQ et celui qui prévalait avant la réforme.

À l'origine, les taux fixés étaient les suivants[30] :

Municipalités ..... 43 %
Universités, collèges publics et administrations scolaires ..... 47 %
Administrations hospitalières ..... 70 %

Les municipalités ont perdu le privilège de réclamer un remboursement à compter du 1er janvier 1997, alors que le taux des administrations hospitalières a été réduit à 66 % à compter du 1er avril de la même année. Ces deux modifications ont été introduites par le gouvernement pour des raisons d'économie budgétaire. Les taux de remboursement partiel à l'égard de la TPS n'ont, eux, jamais été modifiés par le gouvernement fédéral depuis l'introduction de cette taxe.

Plusieurs municipalités se sont plaintes à la Commission du fait qu'elles ne peuvent plus réclamer de remboursement partiel à l'égard de la TVQ et ont fait le lien entre cette situation et le fait que le gouvernement leur verse des compensations équivalant à moins de 100 % des taxes foncières qui seraient exigibles sur la base de son évaluation foncière. Ainsi, dans le mémoire de l'UMRCQ, on retrouve l'énoncé suivant : « Il doit y avoir réciprocité entre paliers de gouvernement

30. À l'égard de la TPS, les taux de remboursement sont de 57 % pour les municipalités, 67 % pour les universités et collèges, 68 % pour les écoles primaires et secondaires et 83 % pour l'administration hospitalière.

concernant la taxation. Les municipalités n'ayant plus droit au remboursement partiel de la taxe de vente du Québec, le gouvernement provincial doit maintenant s'appliquer la même médecine et payer la totalité de ses taxes municipales. »

Or, le motif pour lequel la Commission ne croit pas qu'il serait opportun que le gouvernement paie l'équivalent de 100 % de taxes foncières a essentiellement trait à la nécessité d'éviter des effets de redistribution injustifiés entre les contribuables. Le problème des municipalités et de la taxe de vente ne se pose pas dans les mêmes termes. Les biens et services achetés par les municipalités et sujets à la taxe de vente servent directement dans leur entier à la population locale[31]. Par conséquent, le fait de payer une taxe de vente sur ces biens et services ne donne pas lieu à une redistribution injustifiée. Toutefois, la Commission est d'avis que l'abolition du droit des municipalités à un remboursement partiel constituait une répudiation soudaine et imprévue de la volonté clairement exprimée par le gouvernement en 1992,à l'effet de ne pas utiliser l'avènement de la TVQ pour accroître le fardeau fiscal des organismes du secteur public. Or, non seulement le gouvernement n'a-t-il pas respecté son engagement à cet égard, mais sa nouvelle politique est discriminatoire puisqu'elle ne vise que les municipalités, alors que les autres organismes de services publics (universités, collèges publics, administrations scolaires et hospitalières) continuent de recevoir des remboursements.

De plus, l'écart entre le traitement accordé aux municipalités et celui de ces autres organismes s'est accentué à la suite de l'augmentation du taux de la TVQ de 6,5 % à 7,5 %,à compter du 1er janvier 1998, ce qui représente une hausse de 15 %. En effet, alors que le fardeau fiscal des municipalités imputable à la TVQ s'est accru de l'équivalent de ce pourcentage, le gouvernement a atténué cette hausse pour les secteurs de l'éducation et de la santé en augmentant les crédits budgétaires du ministère de la Santé et des Services sociaux et du ministère de l'Éducation[32].

Le remboursement partiel consenti aux municipalités représentait un montant de 76 M $ par année lors de son abolition en 1996. Le taux de la TVQ ayant augmenté de 15 % depuis ce temps, on peut croire que le rétablissement des modalités antérieures de remboursement partiel porterait la facture à environ 87 M $, montant qui serait réparti entre les différentes catégories de municipalités de façon assez proportionnelle à leur population.

Compte tenu de l'ampleur de la somme en cause et malgré les motifs qui pourraient venir appuyer un tel rétablissement, la Commission préférerait que d'éventuelles sommes provenant du gouvernement soient consacrées à des mesures plus structurantes, visant à rééquilibrer le financement local en fonction des problématiques de diverses natures que l'on constate présentement dans le monde municipal. Ces mesures sont décrites au chapitre 6.

---

31. Sous réserve de l'utilisation par les non-résidants, dont se plaignent notamment les villes centrales, et qui sera abordée aux chapitres 5 et suivants.

32. « Les crédits budgétaires du ministère de la Santé et des Services sociaux du Québec et du ministère de l'Éducation du Québec seront augmentés de 5 millions de dollars en 1997-1998 et de 20 millions de dollars pour les années financières subséquentes afin de tenir compte de l'effet de la hausse du taux de la taxe de vente sur les dépenses des réseaux de la santé, des services sociaux et de l'éducation ».(Discours sur le Budget et renseignements supplémentaires. Budget 1997-1998, Annexe A, p. 59).

4.6 LES COMPENSATIONS TENANT LIEU DE TAXES FONCIÈRES SUR LES IMMEUBLES DES RÉSEAUX DE TÉLÉCOMMUNICATIONS, DE GAZ ET D'ÉLECTRICITÉ (TGE)

La taxe sur les télécommunications, le gaz et l'électricité (TGE) est une taxe sur le revenu imposable des exploitants de réseaux de télécommunications, de gaz et d'électricité. Elle tient lieu de taxes foncières à l'égard de certains immeubles et équipements qui ne sont pas portés au rôle d'évaluation foncière, notamment parce qu'ils seraient très difficiles à évaluer avec exactitude. Son rendement était de 380,5 M $ en 1998.

4.6.1 L'ASSIETTE ET LES TAUX DE LA TGE

Essentiellement, les immeubles et équipements visés par la TGE sont les constructions qui font partie d'un réseau :

- de télécommunications, autre qu'un réseau de télévision, de radiodiffusion ou de télécommunications sans fil ;
- de distribution de gaz ;
- de production, de transmission ou de distribution d'énergie électrique.

Les ouvrages accessoires aux réseaux sont aussi visés,à l'exception des constructions utilisées, ou destinées à l'être, pour loger ou abriter des personnes, des animaux ou des choses.

Les taux de taxation sont les suivants :

- dans le cas d'un réseau de distribution de gaz, 2 % de la partie du revenu imposable qui n'excède pas 5 M $ et 4 % de la partie excédentaire ;
- dans le cas d'un réseau d'électricité, 3 % du revenu brut imposable[33] ;
- dans le cas d'un réseau de câblodistribution, 2 % de la partie du revenu imposable qui n'excède pas 5 M $ et 8 % de la partie excédentaire ;
- dans les autres cas,3,5 % de la partie du revenu imposable qui n'excède pas 35 M $ et 11 % de la partie excédentaire.

Une taxe sur les revenus de ces entreprises a été privilégiée lors de la réforme de 1980, non seulement en raison des difficultés d'évaluation foncière, mais aussi dans le but de faire contribuer raisonnablement les entreprises visées au financement des instances locales. En effet, dans certains cas, comme celui des entreprises de télécommunications, la valeur foncière des équipements aurait été très marginale eu égard à leurs revenus, ce qui aurait pu être considéré inéquitable par d'autres contribuables, par exemple par les entreprises d'industries lourdes.

Des taxes semblables à la TGE existent dans la majorité des autres provinces canadiennes, mais le gouvernement ontarien, qui imposait, au nom des municipalités,une taxe sur les recettes

33. Il existe de fines distinctions entre le revenu imposable et le revenu brut imposable, sur lesquelles on ne s'attardera pas ici.

brutes des réseaux de téléphonie et de télégraphie, s'en est approprié les recettes, dans le cadre de la réforme des responsabilités et du financement locaux, en 1997.

4.6.2 LES FRAIS DE PERCEPTION ET DE DISTRIBUTION DE LA TGE

Le ministère du Revenu du Québec (MRQ) perçoit la TGE et en remet le produit, au plus tard le 15 juillet de chaque année, au ministère des Affaires municipales et de la Métropole (MAMM), qui en redistribue une partie importante aux municipalités et affecte le solde à d'autres fins, qui feront l'objet de la section suivante. Les frais de perception et de redistribution sont fixés à 3 % des recettes, ce qui équivalait en 1998 à 11,4 M $.

Plusieurs municipalités ont fait des représentations à la Commission pour que soient réduits, voire abolis, ces frais, qui leur semblent beaucoup trop élevés. L'UMQ a même suggéré de prendre à sa charge, à un coût moindre, la perception et la redistribution de la TGE. La Commission sur la fiscalité et le financement des services publics a, par ailleurs, proposé que ces frais soient réduits.

Le différend semble provenir de l'utilisation de deux notions de coût différentes, par les ministères concernés, d'une part, et par les municipalités, d'autre part. En effet, la perception de ces dernières à l'effet que les opérations spécifiques relatives à la TGE ne nécessitent pour le MRQ et pour le MAMM que peu de personnel et d'heures de travail est fondée sur une notion de coût marginal, soit le coût additionnel engendré par cette activité en sus du coût des opérations habituelles de ces ministères. Sur cette base, les municipalités sont justifiées de conclure que les frais chargés sont trop élevés.

Cependant, les frais imputés par le MRQ et par le MAMM sont fondés sur le coût moyen plutôt que sur le coût marginal. Ainsi, le MRQ impute aux opérations relatives à la TGE une part des coûts de fonctionnement et de développement des systèmes informatiques et du personnel qui traitent les données fiscales des entreprises, même si celles-ci devraient de toute façon être traitées si la TGE n'existait pas. De même, le MAMM impute, dans les frais de redistribution de la TGE, une partie des frais associés à la cueillette et à la mise à jour des données nécessaires à cette répartition, données qui servent aussi à d'autres fins. Les entreprises visées par la TGE sont en nombre très restreint, de sorte qu'un certain nombre d'opérations et un certain degré de sophistication des systèmes informatiques, dont le coût moyen est imputé aux municipalités, semblent superflus dans ce contexte.

Au-delà du choix entre le coût marginal et le coût moyen, on peut se questionner sur le coût qu'aurait à supporter un organisme qui serait créé de toutes pièces pour percevoir et redistribuer la TGE. Compte tenu du petit nombre d'entreprises visées, il semble à la Commission que ces frais seraient inférieurs aux 11 M $ chargés à l'heure actuelle. Par ailleurs, il n'apparaît pas opportun de confier ces opérations à un autre organisme que le MRQ, compte tenu de la confidentialité qui doit être préservée à l'égard des renseignements fiscaux. En conséquence, la Commission recommande :

38. Que le gouvernement révise à la baisse les tarifs qu'il impose aux municipalités pour la perception et la redistribution de la compensation tenant lieu de taxes foncières sur les immeubles des réseaux de télécommunications, de gaz et d'électricité (TGE).

4.6.3 L'UTILISATION DES RECETTES DE LA TGE À DIVERSES FINS

Les recettes de la TGE sont présentement utilisées pour financer le programme de péréquation municipale, une aide aux MRC, une autre aux six villes centrales de RMR, une partie de la contribution de ces dernières au Fonds de financement des activités locales et, enfin, le programme visant la neutralité financière, en termes de péréquation et de recettes de la TGE, lors d'une fusion. Le tableau 4.10 indique les sommes correspondant à chacun de ces éléments.

Tableau 4.10

Utilisation des recettes de la TGE, 1998

	M $
Montant perçu par le MRQ	380,5
Aide à la contribution des villes centrales au Fonds de financement des activités locales	(34,6)
Frais de perception et de redistribution	(11,4)
Montant net reçu du MRQ par le MAMM	334,5
Péréquation	(35,0)
Neutralité financière lors d'un regroupement	
- Élément de péréquation	(1,4)
- Élément de TGE	(0,6)
Aide aux MRC	(3,0)
Aide directe aux villes centrales de RMR	(11,0)
Montant à redistribuer directement aux municipalités	283,5

Source : Ministère des Affaires municipales et de la Métropole.

Les frais de perception et de redistribution ont fait l'objet de la section précédente. Quant à l'aide à la contribution des villes centrales au Fonds de financement[34], elle est censée être provisoire et est partie intégrante du règlement global de la contribution municipale au Fonds, discuté au chapitre 6.

4.6.3.1 Le programme de péréquation municipale

Le financement d'un programme de péréquation peut provenir d'un ordre de gouvernement supérieur, comme l'ont réclamé plusieurs municipalités devant la Commission, ou d'une redistribution des revenus des entités auxquelles s'applique le programme, par exemple les recettes de la TGE dans le cas du programme de péréquation municipale.

Il est cependant nécessaire, pour ne pas contrecarrer l'atteinte des objectifs du programme et ne pas créer de biais dans le mode de compensation, que le financement s'effectue à partir d'une source de revenus qui soit neutre par rapport aux objectifs recherchés ou aille dans le même sens. Ainsi, il serait souhaitable de financer la péréquation à partir d'une source de revenus qui

34. L'aide à la contribution des villes centrales au Fonds de financement équivaut à l'accroissement des recettes de TGE depuis 1996. Voir le chapitre 6 pour plus de détails.

serait répartie entre les municipalités sur une base *per capita*, donc neutre par rapport à tout critère de richesse foncière, ou encore qui proviendrait des municipalités ayant proportionnellement la plus forte richesse foncière. Dans ce dernier cas, l'effet d'égalisation recherché se trouverait accentué.

Qu'en est-il de la TGE ? Les simulations démontrent que, comparativement à une répartition *per capita*, les critères de répartition actuels ou ceux, légèrement modifiés, qui sont proposés ci-après conduisent à verser des sommes plus importantes aux grandes municipalités, qui sont en général celles qui ont la plus grande richesse foncière *per capita*. La corrélation n'est pas parfaite, mais, si l'on souhaite continuer à financer le programme de péréquation à même une source de revenus municipale, ce que permet la situation financière globale des municipalités, la TGE semble être celle qui offre le moins de biais par rapport aux objectifs visés.

4.6.3.2 La neutralité financière lors d'une fusion de municipalités

Ce petit programme assure la neutralité financière relativement aux recettes de TGE et de péréquation. Si la péréquation continue à être financée à partir de la TGE, il semble logique de financer tout le programme de neutralité financière à même les recettes de celle-ci.

4.6.3.3 L'aide aux MRC

Il s'agit là d'une somme mineure, que les recettes de la TGE pourraient continuer à financer, étant entendu qu'advenant une réforme du cadre institutionnel local, les modes de financement des MRC devraient globalement être revus.

4.6.3.4 L'aide aux villes centrales des RMR

Plusieurs organismes municipaux qui sont intervenus devant la Commission, dont la CUQ, ont suggéré de puiser à même les revenus courants du gouvernement pour compenser les villes centrales. Certains ont même remis en question l'existence d'une compensation pour celles-ci.

De l'avis de la Commission, si l'on reconnaît que les villes centrales encourent des coûts du fait de l'utilisation de leurs services par les résidants des municipalités voisines, ce sont ces derniers qui doivent les compenser, et non l'ensemble des municipalités par le biais de la TGE. Les cas de Montréal et de Québec peuvent être différents, du fait que ces villes assument un certain nombre de responsabilités que l'on pourrait qualifier de nationales. La nature même de ces responsabilités exige cependant le recours à une source gouvernementale de financement.

En conséquence, la Commission recommande :

39. Que les recettes de la TGE ne servent plus à financer l'aide versée directement aux villes centrales des RMR.

4.6.4 LA TÉLÉPHONIE SANS FIL

L'assiette de la TGE n'inclut pas la téléphonie sans fil, malgré certains liens de parenté avec les réseaux déjà assujettis à cette taxe. Les équipements des réseaux de téléphonie sans fil sont en

effet relativement difficiles à évaluer et leur valeur foncière est sans commune mesure avec les revenus que font les entreprises propriétaires. Ainsi, la valeur d'un site d'équipement de téléphonie sans fil, dans la région de Montréal, tourne autour de 95 000 $.

Cependant, l'assise foncière des réseaux de télécommunications sans fil étant considérablement moindre que celle d'un réseau conventionnel, il y a une certaine logique à ne pas les assujettir à un régime d'exception, qui résulterait en des compensations tenant lieu de taxes foncières disproportionnées par rapport à la base de taxation retenue en général pour les entreprises commerciales ou industrielles. Par ailleurs, le fait pour une province de procéder à ce qui peut être considéré par certains comme une taxation indirecte des ondes pourrait être jugé non conforme à ses compétences, en vertu de la Constitution. Compte tenu de ces considérations, il n'y a pas lieu d'assujettir la téléphonie sans fil à la TGE.

4.6.5 LES CRITÈRES DE RÉPARTITION DES RECETTES NETTES DE LA TGE

Les critères de répartition entre les municipalités des recettes nettes de la TGE, c'est-à-dire les recettes de 283 M $ à redistribuer directement à celles-ci après déduction des sommes servant à financer divers programmes, sont l'importance relative de la population et celle de l'effort fiscal, tel que mesuré par le taux global de taxation uniformisé (TGTU).

La quote-part d'une municipalité i a donc essentiellement la forme suivante :

$$\text{Quote-part}_i = \frac{\text{TGTU}_i \times \text{Population}_i}{\sum_{j=1}^{n} (\text{TGTU}_j \times \text{Population}_j)}$$

$$\text{où TGTU} = \frac{\text{recettes foncières générales + recettes de tarification}}{\text{valeurs imposables uniformisées}}$$

n = nombre de municipalités

La formule de répartition des recettes n'est pas reliée à l'emplacement des équipements taxés, mais tente de répartir ces recettes comme si chaque municipalité avait une part des équipements équivalente à son poids démographique et les taxait, par conséquent, selon ses propres paramètres de taxation. Une telle logique répond à l'objectif de ne pas favoriser indûment les municipalités où sont situés les équipements.

En effet, certains équipements (dont les barrages d'Hydro-Québec) sont fortement concentrés dans quelques régions, de sorte que si l'on procédait de la façon habituelle à une taxation foncière, les municipalités où sont situés ces équipements profiteraient de revenus disproportionnés. La Commission souscrit à l'objectif qui sous-tend la formule de répartition, mais encore faudrait-il que les variables utilisées reflètent le plus fidèlement possible ce qui se produirait si les équipements étaient de fait répartis entre les municipalités proportionnellement à leur population. Or, le TGTU ne tient compte, outre de la tarification, que de la taxation générale à laquelle seraient soumis les équipements dans chaque municipalité et non des autres taxes auxquelles peut être assujetti le secteur non résidentiel, soit les taxes et surtaxes non résidentielles et la taxe d'affaires. Pour simuler le plus fidèlement possible la situation que l'on obtiendrait en cas de répartition

proportionnelle des équipements assujettis à la TGE, ces taxes spécifiques devraient être ajoutées au TGTU, de façon à refléter l'effort fiscal du secteur non résidentiel dans chaque municipalité. Le montant ainsi obtenu devrait remplacer le TGTU dans la formule.

Des simulations ont été effectuées avec la nouvelle formule proposée, en incorporant aussi dans les recettes générales à redistribuer les 11 M $ actuellement octroyés directement aux villes centrales, puisque la Commission recommande de mettre fin à cette pratique. Le montant à redistribuer est ainsi porté à 294 M $. Les transferts entre municipalités de différentes tailles qui résultent de ces modifications sont rapportés au tableau 4.11.

Tableau 4.11

Transferts intermunicipaux par classe de population, résultant de la modification proposée à la formule de répartition des recettes nettes de la TGE et de la fin de l'aide directe aux villes centrales de RMR prise à même ces recettes

NOMBRE D'HABITANTS	GAINS OU PERTES (M $)
0 à 4 999	(10,1)
5 000 à 9 999	(0,2)
10 000 à 24 999	1,0
25 000 à 49 999	4,6
50 000 à 99 999	5,2
100 000 et plus	(0,6)

Source : Simulations de la Commission.

L'effort fiscal s'accroissant en moyenne avec la taille des villes, il n'est pas surprenant qu'une formule de répartition fondée sur cette variable soit favorable aux villes de plus grande taille. L'exception que constituent les plus grandes villes est attribuable à l'abolition de l'aide directe aux villes centrales de RMR, qui occasionne une perte de 4,1 M $ à la Ville de Montréal. Parmi les autres villes centrales de RMR, Sherbrooke perd 289 000 $, Trois-Rivières, 638 000 $, Hull, 259 000 $ et Chicoutimi, 195 000 $. Seule la Ville de Québec est gagnante, d'un montant de 379000 $, l'accent mis sur l'effort fiscal dans la nouvelle formule faisant plus que compenser, dans son cas, l'abolition de l'aide directe.

Par ailleurs, l'utilisation d'une variante de la formule de répartition actuelle, afin de ne pas favoriser indûment les municipalités où sont situés les équipements, a probablement pour effet de les défavoriser, s'il est vrai que la présence massive d'équipements sur leur territoire cause des inconvénients majeurs pour lesquels elles ne sont pas compensées. Certaines municipalités, comme Melocheville ou celles faisant partie de la MRC de la Manicouagan, ont réclamé des sommes supplémentaires visant à les compenser pour ces inconvénients.

La Commission est favorable à ce que soit inséré dans la formule un facteur de pondération permettant d'augmenter la part qu'obtiendraient autrement les municipalités ayant sur leur territoire des infrastructures, notamment de réseaux électriques, de taille suffisante pour leur causer des inconvénients. La part pourrait ainsi être augmentée de 50 % ou même doublée. En l'absence

de données précises sur la répartition exacte des infrastructures en cause et faute de disposer de toute l'information requise pour déterminer des critères d'identification des infrastructures qui sont véritablement source de nuisances, il n'a pas été possible de faire des simulations relatives à cette possibilité, mais il apparaît très probable que les municipalités qui seraient favorisées par l'ajout d'un tel facteur dans la formule sont en bonne partie des municipalités situées en zones périphériques et de taille relativement petite.

Enfin, il convient de signaler que certains intervenants ont proposé à la Commission de remplacer, dans la formule, la part de la population dénombrée en *per capita* par la part de celle-ci dénombrée en ménages, ou encore de répartir les recettes proportionnellement à la population, sans égard aux taux de taxation. La Commission n'a pas retenu ces propositions, dans le premier cas parce qu'il n'est pas évident que les services locaux, financés par la taxe foncière de laquelle la TGE tient lieu, sont davantage fonction du nombre de ménages que du nombre d'habitants et, dans le second cas, parce que cette suggestion n'était pas compatible avec l'un des objectifs de la formule, à savoir simuler une situation où des équipements répartis proportionnellement à la population seraient imposés par chaque municipalité selon les taux de taxation en vigueur.

En matière de répartition des recettes nettes de la TGE, la Commission formule les recommandations suivantes :

40. Que le taux global de taxation uniformisé (TGTU) soit remplacé, dans la formule de répartition aux municipalités des recettes nettes de la TGE, par un terme d'effort fiscal incorporant, en plus des recettes considérées dans le TGTU, les recettes provenant des taxes spécifiques au secteur non résidentiel.

41. Que soit incorporé, dans la formule de répartition des recettes nettes de la TGE, un facteur de pondération permettant d'augmenter la part qu'obtiendraient autrement les municipalités ayant sur leur territoire des équipements assujettis à la TGE et susceptibles de leur causer des inconvénients majeurs.

4.7 LES DROITS SUR LES MUTATIONS IMMOBILIÈRES

Les droits sur les mutations immobilières ont été mis à la disposition des municipalités dans les années 1970 afin de financer les coûts administratifs engendrés par l'envolée du marché immobilier. Ils sont rapidement devenus un instrument de la concurrence intermunicipale visant à attirer des investissements immobiliers, ceux-ci ayant tendance, toutes choses égales par ailleurs, à se faire dans les municipalités n'imposant pas de tels droits. En 1991, dans le but de mettre fin à cette concurrence, le législateur, par le biais d'une modification à la Loi concernant les droits sur les mutations immobilières, obligeait les municipalités à percevoir un droit sur le transfert de tout immeuble situé sur leur territoire et fournissait dans l'article 2 une grille d'imposition :

Valeur de moins de 50 000 $: ..... 0,5 %
Valeur entre 50 000 $ et 250 000 $: ..... 1,0 %
Valeur supérieure à 250 000 $: ..... 1,5 %

Il spécifiait, dans le même article, qu'aux fins d'imposition du droit de mutation, la valeur retenue de l'immeuble devait être le plus élevé du montant de la transaction ou de son évaluation.

4.7.1 LES PROBLÈMES RELIÉS AUX DROITS SUR LES MUTATIONS IMMOBILIÈRES

Entre 1982 et 1997, les recettes perçues pour l'ensemble des municipalités du Québec par le biais de droits sur les mutations immobilières sont passées de 23,1 M $ à 142 M $, ce qui représente une augmentation annuelle à taux composé de 12,9 %. Certes, une grande partie de cette hausse est attribuable au fait que ces droits aient été rendus obligatoires en 1991. Il n'en demeure pas moins qu'ils représentaient, en 1997, 1,7 % des revenus autonomes ou 1,5 % des recettes totales du secteur municipal. À titre d'exemple, la Ville de Québec a perçu, en 1997, 3,2 M $ en droits de mutation, ce qui représentait 1,0 % de ses revenus.

Quelques intervenants devant la Commission ont traité des problèmes associés aux droits de mutation. Ainsi, certaines municipalités croient qu'ils ne servent pas qu'à financer les coûts administratifs des mutations mais qu'ils sont devenus un véritable mode d'imposition. C'est pourquoi plusieurs intervenants soutiennent que la base d'imposition des droits devrait respecter l'idée originale de la Loi en faisant correspondre ceux-ci aux véritables coûts administratifs. Le Conseil du patronat du Québec va jusqu'à dire qu'il faudrait les abolir. Cependant, certaines municipalités considèrent que les droits de mutation permettent de les compenser pour le maintien à jour de leurs rôles.

Un autre problème soulevé devant la Commission découle du fait que ces dernières années, la valeur des transactions immobilières, particulièrement dans le cas des immeubles non résidentiels et de certaines catégories d'immeubles à logements multiples, a souvent été inférieure à l'évaluation municipale et qu'en conséquence, certaines personnes se sont senties lésées et considèrent que cette loi est inéquitable.

Pour sa part, la CUQ a identifié deux échappatoires importantes qui permettent, selon elle, aux entreprises d'éviter de payer des droits de mutation sur leurs immeubles : l'exemption des transferts entre entreprises affiliées et la difficulté pour les municipalités de percevoir les droits sur les transferts d'immeubles qui se font par le biais de transactions d'actions à la Bourse.

D'autres intervenants se sont plaints que la Loi permet un bon nombre d'exonérations à l'égard des droits de mutation. C'est le cas notamment du transfert de propriétés entre partenaires, ainsi que de la vente d'immeubles servant à l'agriculture. Une MRC soutenait que ces exemptions représentaient pour les municipalités rurales une perte importante de revenus. Il est vrai que les exonérations prévues aux articles 17 à 20 de la Loi concernant les droits sur les mutations immobilières réduisent à divers degrés l'assiette fiscale dévolue aux municipalités. Une estimation, réalisée pour la Ville de Québec en 1997, des pertes de revenus associées aux principales catégories d'exonérations fait ressortir que 31 % des droits de mutation susceptibles d'être prélevés faisaient l'objet d'une exonération. Un phénomène d'une telle importance peut difficilement perdurer sans remettre en question le caractère équitable de la loi.

Enfin, il convient de souligner qu'avec la laïcisation de la société québécoise, la relève institutionnelle des écoles privées appartenant à des communautés religieuses est assurée par des corporations laïques sans but lucratif. Or, le transfert de propriété des communautés religieuses à

ces corporations pose problème, car la majorité de ces dernières n'ont pas les moyens financiers d'acquitter les droits de mutation élevés qui doivent leur être imposés, en vertu de la loi, par les municipalités.

4.7.2 LA SOLUTION : UN CHANGEMENT DE LA BASE D'IMPOSITION DES DROITS

Dans le but de solutionner, au moins en partie, les problèmes associés aux droits sur les mutations immobilières, la Commission a considéré l'option suivante :

OPTION
Le calcul des droits de mutation devrait être basé sur la valeur de la transaction réalisée, plutôt que sur l'évaluation de l'immeuble ayant fait l'objet de celle-ci. Parallèlement, les diverses exonérations aux droits de mutation devraient être revues et resserrées.

En raison des délais dans l'évaluation, la valeur inscrite au rôle ne reflète pas les conditions actuelles du marché, mais celles qui existaient il y a quelques mois ou même,dans certains cas, quelques années. Cela n'est peut-être pas un problème dans un marché haussier, mais en est un sérieux dans un marché qui connaît des baisses. En effet, les acquéreurs paient des droits en fonction d'une valeur foncière souvent beaucoup plus élevée que celle de la transaction, ce qui est perçu comme inéquitable. Cette perception est encore aggravée par le gel des rôles prévalant sur le territoire de la CUM. L'option proposée corrigerait ce problème,mais, en raison des sommes en cause, il existerait un risque que certaines personnes fraudent en indiquant des montants de transaction inférieurs aux montants réels. C'est d'ailleurs principalement pour cette raison que la loi retient, aux fins de l'imposition du droit de mutation, le plus élevé du montant de la transaction ou de l'évaluation de l'immeuble. En outre, compte tenu des dispositions actuelles, cette solution pourrait engendrer une légère baisse de revenus. Cependant, cette baisse ne devrait pas être très significative, car, malgré les aléas qu'a connus le marché ces dernières années, la valeur foncière uniformisée, qui reflète l'évolution des valeurs du marché, est demeurée, pour sa partie imposable, relativement constante,fluctuant entre 283 milliards et 292 milliards de dollars.

Par ailleurs, cette option requerrait que l'on procède à une révision complexe et exigeante de toutes les exonérations, sans que la réalisation d'une telle opération ne règle fondamentalement le problème. En effet,à moins d'abolir complètement toutes les exonérations, ce qui, compte tenu du montant actuel des droits, compromettrait carrément certaines transactions, notamment les transferts entre conjoints ou ex-conjoints, on s'exposerait à une prolifération de demandes d'ajout d'exonérations de toutes sortes, qu'il serait parfois difficile, pour des raisons logiques ou politiques, de refuser.

Cependant, le principal défaut de cette option, de l'avis de la Commission, est qu'elle ne corrigerait pas le problème fondamental relié aux droits de mutation dans leur forme actuelle, à savoir qu'ils ont été détournés de leur objectif premier, en étant établis à des niveaux qui dépassent de loin le coût administratif engendré par une transaction immobilière. En conséquence, la Commission a considéré l'option suivante :

OPTION

Les droits de mutation devraient consister en des montants forfaitaires correspondant approximativement aux divers coûts administratifs engendrés, pour une municipalité, par une transaction immobilière. Des fourchettes devraient être établies pour ces montants, variant selon les catégories d'immeubles pouvant faire l'objet de transactions. Toutes les transactions, sans aucune exception, devraient être assujetties à cette forme de tarification.

Les droits sur les mutations immobilières, qui devaient à l'origine permettre aux municipalités de recouvrer les coûts administratifs engendrés par ces transactions, ont été peu à peu convertis en une autre taxe municipale, qui n'a plus de tarification que le nom. En effet, les données empiriques qui peuvent exister sur le sujet montrent clairement que les coûts administratifs sont loin d'augmenter proportionnellement à la valeur foncière de l'immeuble faisant l'objet d'une transaction. Ainsi, il serait déjà déraisonnable d'imposer des droits proportionnels à la valeur. Que dire alors de la formule actuelle, qui impose des droits augmentant plus que proportionnellement à celle-ci ? Il s'agit là tout simplement d'une forme d'imposition déguisée de la richesse, telle que représentée par la valeur foncière. Comme celle-ci est déjà imposée par le biais de l'impôt foncier général, on assiste en fait à une double imposition de la même assiette, qui ne repose sur aucun fondement logique.

L'option proposée par la Commission non seulement mettrait fin à cette situation inéquitable, mais aurait aussi le mérite de rendre possible, par la même occasion, l'abolition de toutes les exonérations. En effet, le fait de remplacer un droit d'un montant souvent outrancier par une tarification raisonnable permettrait d'imposer celle-ci, quels que soient le type de transaction et les contribuables impliqués.

La tarification souhaitée par la Commission devrait couvrir, pour la municipalité concernée, non seulement le coût du transfert administratif de propriété comme tel, mais aussi la portion pertinente du coût de toute opération afférente à ce transfert. On pense ici, notamment, aux visites d'inspection qui devraient être faites au titre de la sécurité publique ou de la conformité aux règlements municipaux et à celles que l'organisme municipal responsable de l'évaluation pourrait être amené à faire. À titre d'exemple, selon des informations obtenues de firmes d'évaluation de la région de Québec, ce dernier type de visites est facturé environ 30 $ la visite à la ville concernée. On notera cependant que la municipalité dans son ensemble bénéficie d'une telle visite, puisque son résultat sert à rajuster le rôle d'évaluation foncière. Il n'est donc probablement pas opportun de charger le coût total de la visite au nouveau propriétaire de l'immeuble visé.

En additionnant tous les coûts pertinents engendrés pour une municipalité par une transaction immobilière, il semble que des fourchettes raisonnables pour les droits de mutation pourraient ressembler à celles-ci :

Résidences unifamiliales, condominiums et
résidences multifamiliales de moins de cinq unités : ..... 100 $ – 250 $

Résidences multifamiliales de cinq unités ou plus : ..... 250 $ – 500 $

Petits commerces et entreprises : ..... 250 $ – 500 $

Grands commerces et entreprises : ..... 500 $ – 2 000 $

Ces montants ne sont donnés qu'à titre indicatif et devraient être revus à la lumière d'une étude approfondie de la question. Par ailleurs, il n'existe pas de données permettant de répartir les transactions immobilières ayant cours une année donnée au Québec entre les différentes catégories d'immeubles. Le nombre total de transactions se situe, bon an mal an, entre 150 000 et 160 000, pour une moyenne de 155 000. En multipliant ce nombre par une valeur hypothétique de 300 $ par transaction, on obtient un rendement total de 46,5 M $ pour les droits de mutation appliqués selon la formule proposée. La perte nette en recettes de droits de mutation, pour l'ensemble des municipalités, correspond donc à l'écart entre le rendement actuel de 142 M $ et le nouveau rendement de 46,5 M $, soit à quelque 95,5 M $. Cette perte devrait sans doute être compensée par une hausse équivalente de l'impôt foncier, qui aurait dû atteindre 1,9 % en moyenne, sur la base des recettes foncières totales perçues au Québec en 1997.

Bien que cela puisse représenter un ajustement difficile pour les municipalités, la Commission recommande qu'il se fasse, puisqu'il serait inéquitable de continuer à laisser reposer sur une petite fraction des contribuables le financement d'une partie des coûts de services municipaux qui ne sont en rien attribuables à une action spécifique de leur part. On notera d'ailleurs que la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics avait recommandé que le gouvernement abolisse progressivement, sur une période de cinq ans, les droits sur les mutations immobilières.

En conséquence, la Commission recommande ce qui suit :

42. **Que les droits de mutation fondés sur un pourcentage de la valeur foncière soient remplacés par des droits consistant en des montants forfaitaires, se conformant à des fourchettes établies pour les diverses catégories d'immeubles pouvant faire l'objet de transactions.**

    Que toutes les transactions, sans exception, soient assujetties à cette forme de tarification.

4.8 LE PROGRAMME DE PÉRÉQUATION MUNICIPALE

Le programme de péréquation municipale fut instauré en 1980 dans le cadre de la réforme de la fiscalité municipale. Son objectif général est de venir en aide aux municipalités les plus démunies afin qu'elles puissent offrir les services publics essentiels à leur collectivité sans devoir recourir à des taux d'imposition excessifs pour leurs contribuables. Comme les recettes des municipalités dépendent principalement des impôts fonciers, la formule de péréquation vise à compenser la faiblesse de la richesse foncière par habitant constatée dans les municipalités les plus défavorisées à ce titre.

Le gouvernement a financé la péréquation municipale jusqu'en 1995. Depuis, comme on l'a vu, cette subvention est financée à même les recettes de la TGE. En 1997, l'aide financière accordée avait les caractéristiques suivantes :

- 594 municipalités bénéficiaient du régime, soit 42% d'entre elles ;
- 575 des 1 224 municipalités de moins de 5 000 habitants se sont partagé 30,6 M $. Cette aide représentait environ 6 % de leur budget ;

- 19 municipalités de plus de 5 000 habitants bénéficiaient de l'aide résiduelle (5,4 M $), dont 13 municipalités ayant moins de 10 000 habitants.

4.8.1 LA PERTINENCE DE LA PÉRÉQUATION MUNICIPALE

Certains intervenants devant la Commission ont soutenu que le programme de péréquation est injuste dans son effet de redistribution, car les personnes pauvres vivant dans des villes riches ne reçoivent rien et les personnes riches des villes pauvres en bénéficient. Il faudrait donc, selon eux, l'abolir et verser l'aide directement aux personnes démunies, possiblement par le biais d'une augmentation des sommes consacrées au programme de remboursement d'impôt foncier (RIF), qui vise les ménages à faible revenu. D'autres intervenants ont soutenu que le programme de péréquation est fiscalement inéquitable, car il profite surtout aux petites municipalités, ce qui a en outre pour effet de retarder le regroupement de celles-ci. D'autres enfin tiennent à maintenir le programme car il est, selon eux, indispensable pour les municipalités les plus pauvres.

La Commission considère qu'étant donné l'importance des impôts fonciers dans le financement des municipalités et les écarts importants dans leur richesse foncière par habitant, il s'avère pertinent de maintenir un régime de péréquation permettant aux municipalités les moins favorisées d'offrir les services municipaux de base sans devoir recourir à des taux d'imposition excessifs. La formule de péréquation doit cependant éviter de créer des effets secondaires non attendus auprès de certaines municipalités. Des modifications à cet effet seront suggérées à la section 4.8.3.

Quant à la suggestion de remplacer le régime de péréquation municipale par une aide directe aux personnes les plus démunies, elle pourrait être retenue si les municipalités étaient financées uniquement ou majoritairement par la tarification. On serait alors dans un régime de financement « utilisateur-payeur », et c'est en versant de l'aide aux plus démunis que l'on pourrait le mieux lutter contre les inégalités intermunicipales. Dans le contexte actuel où les municipalités sont surtout financées par la richesse foncière, il est préférable de maintenir un régime visant à compenser pour la déficience de cette richesse, étant entendu que l'on conserve par ailleurs un régime de remboursement d'impôt foncier destiné à venir en aide aux contribuables les plus démunis.

4.8.2 LES SOMMES CONSACRÉES AU PROGRAMME

Le montant net de 35 M $ distribué par la péréquation est-il suffisant pour atteindre le but visé par le régime ? Depuis son origine en 1980, le montant alloué en péréquation est passé de 16,8 M $ à 44,0 M $, pour être ensuite stabilisé au niveau actuel de 35 M $. Pendant ce temps, l'impôt foncier perçu par l'ensemble des municipalités passait de 2,0 milliards de dollars à 5,1 milliards et l'évaluation foncière, de 94,8 milliards à 308,0 milliards. Contrairement à ce qui se produit en éducation, il n'existe pas un niveau absolu de besoins financiers municipaux devant être compensés par la péréquation. Le but du régime est de compenser partiellement les municipalités pour la déficience de leur richesse foncière. Malgré ce qui précède, il faut noter que le régime de péréquation municipale représente moins de 1 % des sommes perçues en taxes foncières par les municipalités. Si l'on convient qu'il existe entre celles-ci de grandes différences dans la

35. On notera à cet égard qu'une péréquation compensatoire spécifique de 87,8 M $ a été instaurée en 1992 pour compenser partiellement les effets du transfert par le gouvernement aux municipalités de la responsabilité de l'entretien de certaines routes locales.

richesse foncière par habitant, le mécanisme permettant de redistribuer cette richesse devrait-il avoir une importance plus grande dans leurs recettes générales ? De même, les nombreux transferts de responsabilités survenus au cours des dix dernières années auraient-ils pu justifier une révision à la hausse de la péréquation versée aux municipalités[35] ?

On est tenté de répondre par l'affirmative à ces questions. Il faut toutefois noter que, dans l'état actuel des choses, des sommes additionnelles consacrées à ce programme seraient sans doute déduites des recettes de la TGE ou d'autres sommes versées aux municipalités. Par ailleurs, plutôt que d'effectuer un rajustement à la marge, il serait sans doute préférable d'intégrer cet élément dans une perspective d'ensemble. En effet, si de nouveaux transferts de responsabilités devaient être effectués vers les municipalités, une péréquation compensatoire devrait probablement être effectuée et,selon le palier qui se verrait octroyer la majorité de ces responsabilités, il est également possible que le programme général doive comporter un autre volet, destiné à ce palier. Ces sujets sont traités dans les chapitres 6 et 7.

4.8.3 LA FORMULE DE PÉRÉQUATION : CONSÉQUENCES ET CORRECTIFS

4.8.3.1 Description de la formule

La formule de péréquation municipale peut être présentée sous cette forme :

$$P = (A \times B \times C) \times (1 + D) \times E$$

où

P = Montant de la péréquation de la municipalité ;

A = Facteur de déficience de la richesse foncière de la municipalité ;

B = Recettes de taxes admissibles de la municipalité ;

C = Pourcentage du facteur de déficience compensé par la formule ;

D = Taux de bonification régionale ;

E = Facteur d'ajustement relié à l'enveloppe disponible pour la péréquation.

Le facteur de déficience (A)

Pour le calcul de ce facteur, les municipalités sont réparties en trois catégories de population. Les municipalités admissibles à la péréquation sont celles dont la richesse foncière uniformisée par habitant est inférieure à un seuil fixé pour chacune de ces catégories. Ce seuil correspond à la richesse foncière uniformisée (RFU) médiane par habitant de l'ensemble des municipalités faisant partie de la catégorie multipliée par un taux propre à la catégorie. Le tableau 4.12 illustre la situation.

La différence entre le seuil applicable à la catégorie concernée et la richesse foncière par habitant de la municipalité, exprimée en proportion de cette richesse, détermine le facteur de

déficience. À titre d'exemple, ce facteur, pour une municipalité ayant 1 500 habitants et une richesse foncière uniformisée par habitant de 8 300 $, est ainsi calculé :

Facteur de déficience = (29 427 $ – 8 300 $) / 8 300 $ = 2,545

Tableau 4.12

Éléments servant au calcul du facteur de déficience dans le programme de péréquation municipale

CATÉGORIE	MÉDIANE DE LA RFU PER CAPITA ($)	TAUX (%)	SEUIL ($)
0 à 1 999 habitants	30 976	95	29 427
2 000 à 4 999 habitants	32 200	100	32 200
5 000 habitants et plus	37 427	75	28 070

Ce taux signifie que la déficience foncière de cette municipalité par rapport aux municipalités de sa catégorie de population est 2,545 fois plus élevée que sa richesse foncière. À taux de taxe constant, on présume donc que les recettes foncières de la municipalité seraient 2,545 fois plus élevées en l'absence de cette déficience foncière.

Les recettes de taxes admissibles de la municipalité (B)

Les recettes considérées sont celles perçues sur l'ensemble des contribuables de la municipalité, incluant la tarification des services municipaux mais excluant les taxes spécifiques imposées au secteur non résidentiel.

Selon l'exemple précédent, si la municipalité avait des recettes admissibles de 100 000 $, le manque à gagner résultant de la faiblesse de la richesse foncière serait alors de 254 500 $ (soit 2,545 x 100 000 $). C'est ce manque que la formule de péréquation vise à compenser partiellement.

Le pourcentage de compensation (C)

Le régime ne compense que partiellement le manque à gagner des municipalités qui ont une déficience de richesse foncière. Les taux de compensation sont de 32 %, 37 % ou 53 % respectivement, selon que la population de la municipalité est de moins de 1 000 habitants, se situe entre 1 000 et 5 000 habitants ou est égale ou supérieure à 5 000 habitants.

Selon l'exemple précédent, la municipalité bénéficierait d'une subvention de péréquation de 94 165 $, correspondant à 37 % du manque à gagner déterminé précédemment (254 500 $). La subvention ainsi calculée reflète l'effet combiné de la multiplication du facteur de déficience par les recettes admissibles et par le pourcentage de compensation (A x B x C).

Le taux de bonification (D)

La subvention de péréquation calculée à l'étape précédente peut être majorée d'un taux variant entre 5,3 % et 15,0 % si la municipalité concernée est incluse dans l'une des 20 MRC les plus pauvres identifiées dans une annexe au règlement sur le régime de péréquation. Ce taux de bonification dépend de la déficience foncière de la MRC par rapport aux autres MRC ou communautés urbaines.

Le facteur d'ajustement (E)

Les montants de péréquation calculés selon la formule sont finalement ajustés à la baisse d'un pourcentage lorsque leur somme excède le plafond de 36 M $, incluant les montants versés à certaines municipalités dans le cadre du programme visant à rendre neutre l'incidence d'un regroupement municipal sur les montants de la péréquation, afin de ramener la somme à ce plafond.

4.8.3.2 Conséquences et correctifs

Selon certains organismes urbains, un critère d'effort fiscal devrait être introduit dans la formule, car, dans l'état actuel des choses, de nombreuses petites municipalités ayant un fardeau fiscal inférieur à la moyenne sont bénéficiaires. L'UMRCQ s'oppose à ce changement. Elle souhaite par ailleurs que soit abolie la division arbitraire des municipalités en trois catégories de population et que l'on tienne compte du revenu moyen des ménages. D'autres organismes souhaitent que la déficience soit exprimée en fonction du nombre de ménages plutôt que du nombre d'habitants. Enfin, certaines MRC, obligées de gérer de grands territoires non organisés, voudraient que le mode de calcul de la péréquation tienne compte de toutes les populations, saisonnières aussi bien que permanentes, ainsi que des réalités régionales.

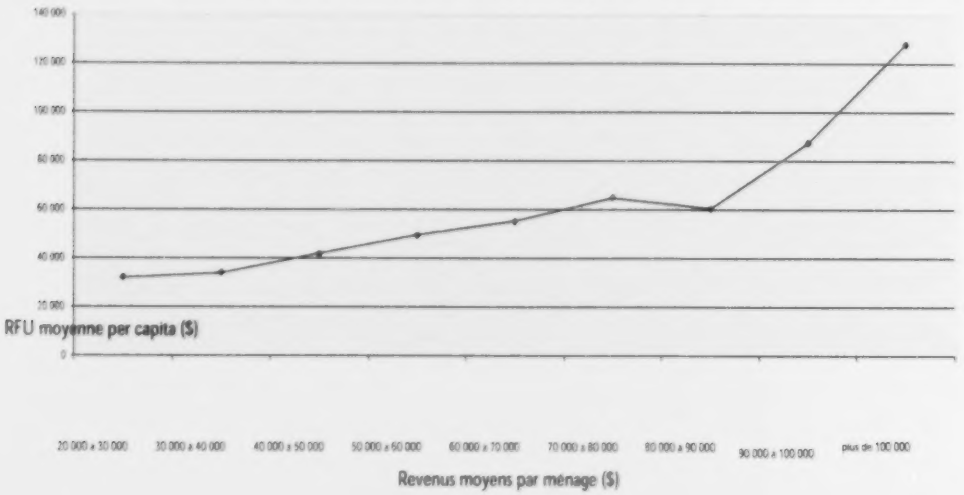
Une déficience foncière exprimée par ménage plutôt que *per capita*

Les taxes foncières sont établies par unité d'évaluation et ce sont les ménages qui assument le paiement de ces taxes. À ce titre, il pourrait sembler pertinent d'examiner une formule de péréquation basée sur la richesse foncière des ménages plutôt que sur celle des individus. Par contre, une partie importante des dépenses municipales, que la péréquation a pour objectif d'aider les municipalités démunies à financer, sont reliées au nombre d'habitants et sont souvent sujettes à la tarification. Il n'existe donc pas de motif évident d'exprimer la déficience foncière par ménage plutôt que par habitant.

L'introduction d'un critère de revenu moyen des ménages

Pour les mêmes raisons qu'il apparaît peu opportun de faire disparaître le régime de péréquation municipal pour le remplacer par une bonification du remboursement d'impôt foncier (RIF), on peut se questionner sur l'opportunité d'intégrer dans la formule de péréquation municipale un critère (le revenu moyen des ménages) n'ayant aucun lien direct avec la base de taxation des municipalités, soit la richesse foncière. L'intégration d'un tel critère serait, par ailleurs, quelque peu redondante par rapport à l'existence du RIF, d'où, indirectement, double compensation à certains contribuables à faible revenu. S'il subsiste des inquiétudes quant à la capacité de payer des contribuables pour des services essentiels de nature locale, ce problème devrait être résolu au moyen d'une bonification du RIF.

Une autre raison de ne pas introduire le revenu moyen des ménages dans la formule de péréquation est qu'il ferait en quelque sorte double emploi avec la RFU moyenne *per capita*, puisqu'il lui est fortement corrélé (comme l'illustre le graphique 4.1). Par ailleurs, cela aurait pour effet de favoriser les villes où le nombre de familles monoparentales et de personnes seules est



plus élevé que la moyenne, mais au détriment de celles où l'on retrouve des familles nombreuses, ce qui pourrait avoir un effet négatif sur les services dont les coûts sont davantage corrélés au nombre d'habitants qu'au nombre de ménages.

Graphique 4.1

Corrélation entre RFU per capita et revenus par ménage, dans les municipalités du Québec, 1996

Les éléments arbitraires

L'actuelle formule de péréquation est composée de différents éléments, dont certains peuvent sembler arbitraires ou injustifiés :

- le choix des strates de population, lesquelles sont différentes pour établir la médiane de la richesse foncière uniformisée par habitant et le taux de compensation applicable aux municipalités ;
- le pourcentage de la médiane, qui est différent selon les strates ;
- le pourcentage de compensation, qui est également différent selon les strates.

Le tableau 4.13 résume ces éléments.

Tableau 4.13

Éléments arbitraires entrant dans la répartition de la péréquation municipale

TAILLE DES MUNICIPALITÉS	% DE LA MÉDIANE DE LA RFU PER CAPITA	SEUIL RETENU ($)	% DE COMPENSATION
0 – 999 habitants	95	29 427	32
1 000 – 1 999 habitants	95	29 427	37
2 000 – 4 999 habitants	100	32 200	37
5 000 habitants et plus	75	28 070	53

L'examen de ces critères permet de constater que les municipalités de la deuxième strate sont favorisées par rapport à celles de la première, et il en est de même de celles de la troisième strate par rapport aux deux premières. Pour la strate des 5 000 habitants et plus, le pourcentage plus faible de la médiane fait en sorte que moins de municipalités soient retenues, mais celles qui le sont bénéficient d'une meilleure compensation. En résumé, la formule actuelle offre une compensation partielle, selon un pourcentage variable, aux municipalités dont la richesse foncière par habitant est inférieure, d'un pourcentage variable, à la médiane de leur catégorie. En plus d'être discriminatoire entre municipalités, cela produit certains effets de seuil, lorsqu'une municipalité change de strate.

La Commission est d'avis que les pourcentages utilisés pour la médiane de la RFU *per capita* et la compensation devraient être les mêmes, quelle que soit la taille de la population, et que les mêmes strates de population devraient être utilisées pour établir la médiane et la compensation, par exemple 0 à 1 999 habitants, 2 000 à 4 999 habitants, et 5 000 habitants et plus. Ces strates devraient être choisies de façon à tenir compte de différences qui peuvent être importantes, en termes de services locaux à dispenser, entre les villes de différentes tailles.

La richesse foncière uniformisée *per capita*

La formule actuelle est basée sur la richesse foncière par habitant. On peut se demander s'il ne serait pas préférable d'utiliser le potentiel fiscal par habitant, c'est-à-dire de tenir compte également des possibilités de revenus provenant des taxes spécifiques au secteur non résidentiel. Le potentiel fiscal est un meilleur reflet de la capacité de lever des fonds qu'ont les municipalités et la compensation sous forme de péréquation pourrait être ajustée en conséquence. Il faudrait d'ailleurs inclure, dans la variable de potentiel fiscal, les compensations gouvernementales tenant lieu de taxes foncières, même si elles étaient dorénavant calculées sur la base de la superficie des bâtiments. Ces compensations accroissent en effet la capacité de revenus des municipalités. Le remplacement de la RFU *per capita* par le potentiel fiscal *per capita* réduirait, par ailleurs, la possibilité que des municipalités ayant une richesse foncière relativement modeste mais un fort potentiel fiscal, en raison de la présence d'un important secteur industriel, ne reçoivent de la péréquation.

Enfin, il faut noter que l'introduction d'un régime d'impôt foncier à taux distincts pour les secteurs résidentiel et non résidentiel, préconisée au point 4.3, rendrait de toute façon inévitable la prise en considération des recettes potentielles des deux catégories. Cela pourrait même s'étendre à celles de quatre catégories, en combinant avec la possibilité, également soulevée au point 4.3, de taxer distinctement le sol et le bâtiment.

Le taux de taxation

L'actuelle formule de péréquation compense partiellement les municipalités bénéficiaires pour le manque à gagner découlant de la faiblesse de leur richesse foncière. Or, ce manque à gagner est calculé en appliquant implicitement à la déficience de richesse foncière le taux global de taxation uniformisé (TGTU) de la municipalité, puisqu'on multiplie les recettes de la taxation générale et de la tarification par le facteur de déficience. Certains intervenants de municipalités urbaines souhaiteraient que l'on tienne compte de l'effort fiscal, par exemple en multipliant aussi par le facteur de déficience les recettes découlant des taxes spécifiques du secteur non résidentiel. Y a-t-il lieu, demandent-ils, de verser de la péréquation à une municipalité dont le taux de taxe foncière est inférieur à la moyenne des autres municipalités ? Si les services et les besoins étaient constants entre les municipalités, l'utilisation de l'effort fiscal pourrait être justifiée. Toutefois, il s'agit là d'un élément difficile à mesurer. De plus, la prise en considération de l'effort fiscal pourrait avoir comme effet d'accroître l'incitation à taxer davantage qui existe déjà dans la formule actuelle, puisque le montant de péréquation augmente avec une hausse du TGTU.

Pour remédier à cette situation, il serait opportun de multiplier le facteur de déficience par des recettes théoriques et non par les recettes fiscales effectives. Ces recettes théoriques pourraient être déterminées par l'application d'un taux médian ou moyen de taxation de la catégorie, selon la taille, à laquelle appartient la municipalité. Cela permettrait de neutraliser la différence dans les niveaux et la qualité des services et dans la qualité de gestion d'une municipalité à l'autre, en considérant un effort fiscal équivalent aux fins du calcul de la péréquation. On notera d'ailleurs à cet effet que, précisément pour ces mêmes raisons, les formules utilisées dans la grande majorité des programmes de péréquation de toute nature, incluant celui destiné aux provinces canadiennes, n'incorporent pas de variable d'effort fiscal effectif.

La population saisonnière

Le nombre d'habitants est une variable susceptible d'introduire certains biais dans le calcul de la péréquation. Certains mémoires ont fait ressortir une iniquité reliée à l'absence de la population saisonnière dans la formule. L'exemple à retenir est celui de la municipalité ayant de nombreux chalets occupés par une population saisonnière, que ces chalets soient ou non situés dans un territoire non organisé. La valeur foncière des chalets est incluse dans la richesse foncière, au numérateur, alors que les occupants de ces chalets ne sont pas retenus dans le nombre d'habitants, au dénominateur. La conséquence de cette situation est d'augmenter la richesse foncière par habitant de la municipalité et de réduire ses possibilités de recettes en provenance de la péréquation municipale, alors qu'elle doit rendre des services aux habitants saisonniers. Cependant, ces services ne sont sans doute pas aussi étendus que ceux qu'elle doit offrir aux habitants permanents, de sorte qu'une correction à la formule de péréquation pour tenir compte des habitants saisonniers exigerait l'établissement d'une pondération applicable à ces habitants, ce qui nécessiterait des informations précises sur le type et la quantité de services qui leur sont rendus.

La bonification régionale et celle liée aux MRC

La bonification accordée aux municipalités situées sur le territoire des MRC les plus pauvres est établie selon deux ordres de critères. Tout d'abord, le choix des MRC provient d'un indice de pauvreté développé par Statistique Québec et tenant compte de différents indicateurs socio-

économiques. Ensuite, les municipalités des MRC retenues bénéficient d'une majoration de leur subvention de péréquation variant entre 5,3 % et 15,0 %, bonification établie également en tenant compte de la déficience de la richesse foncière de la MRC par rapport aux autres MRC et aux communautés urbaines. On peut se questionner sur la pertinence de cette bonification. Pourquoi deux municipalités identiques seraient-elles traitées différemment en matière de péréquation municipale pour la seule raison que la MRC dont elles font partie est riche ou pauvre ? Il s'agit ici d'un régime de péréquation municipale et non supramunicipale. Si les MRC et les communautés urbaines se voyaient éventuellement conférer des responsabilités beaucoup plus nombreuses, comme ce serait le cas advenant une réforme globale du secteur local telle que celle proposée au chapitre 7, il serait opportun de prévoir plutôt une forme de péréquation régionale[36], combinée à une péréquation intrarégionale ou municipale.

Par ailleurs, il a été suggéré que le régime de péréquation soit revu afin de tenir compte des réalités régionales. Normalement, le facteur de déficience établi par écart à la médiane de la richesse foncière tient compte implicitement de la pauvreté des régions et, pour les mêmes raisons que dans le cas des MRC, il serait injustifié que deux municipalités semblables se voient octroyer des montants différents de péréquation parce qu'elles sont situées dans deux régions différentes.

4.8.3.3 L'incidence des modifications proposées

Des simulations ont été faites pour identifier les conséquences des modifications proposées à la formule de péréquation : abolition des différences arbitraires de coefficients et de strates de population, utilisation du potentiel fiscal plutôt que de la richesse foncière et d'un taux de taxation normalisé par strate de population plutôt que du taux effectif de chaque municipalité, abolition de la bonification découlant de l'appartenance à une MRC défavorisée.

Le tableau 4.14 présente la répartition, par taille de population, des gains et des pertes découlant de ces modifications.

Tableau 4.14

Gains et pertes des municipalités, par taille de population, découlant des modifications proposées à la formule de péréquation.

NOMBRE D'HABITANTS	GAIN OU PERTE (M $)
0 à 4 999	(19,9)
5 000 à 9 999	3,8
10 000 à 24 999	5,9
25 000 à 49 999	4,5
50 000 à 99 999	5,7
100 000 et plus	–

Comme on le constate, les très petites municipalités sont affectées par l'uniformisation des coefficients relatifs à la médiane et à la compensation, dont les présentes valeurs les favorisent.

36. Régionale au sens de la MRC ou de la communauté urbaine, plutôt que de la région administrative.

Quant aux plus grandes, dont Montréal, leur potentiel fiscal est tel qu'elles ne reçoivent toujours rien, après modification de la formule.

Les incidences sur les petites municipalités que l'on constate à la suite de la modification de la formule de péréquation et de celle de la formule de répartition des recettes de la TGE, présentée dans une section précédente, sont importantes. Toutefois, elles doivent être appréciées en conjonction avec les incidences des mesures de rééquilibrage du financement local présentées au chapitre 6, dont certaines ont pour effet de favoriser considérablement ces municipalités.

En matière de péréquation, la Commission recommande ce qui suit :

43. Que le gouvernement modifie la formule de péréquation municipale :

- **en utilisant les mêmes strates de population partout dans la formule ;**
- **en employant des pourcentages uniformes pour la médiane des strates et pour la compensation ;**
- **en remplaçant le facteur de déficience de la richesse foncière uniformisée *per capita* par un facteur de déficience du potentiel fiscal uniformisé *per capita* ;**
- **en remplaçant les recettes de taxation effectives de la municipalité par des recettes calculées en appliquant, respectivement à son assiette foncière résidentielle et à son assiette foncière non résidentielle, le taux global de taxation uniformisé (TGTU) médian de la strate de population à laquelle elle appartient et un taux combiné médian, composé de la somme du TGTU et du taux de la taxation spécifique au secteur non résidentiel ;**
- **en abolissant la bonification découlant de l'appartenance à une MRC défavorisée.**

44. Que le gouvernement examine la possibilité de remplacer, dans la formule de péréquation municipale, les *per capita* exprimés en termes d'habitants permanents par des *per capita* exprimés en termes du nombre total d'habitants, en accordant toutefois un poids moindre aux habitants saisonniers.

Annexe 4.1

L'UTILISATION DE LA TAXE SUR LE SOL À L'EXTÉRIEUR DE L'AMÉRIQUE DU NORD

Les expériences recensées sont celles du Danemark, de l'Australie et de l'Afrique du Sud. Il faut toutefois garder à l'esprit que les structures de financement local en vigueur dans ces pays sont très différentes de celles du Québec.

DANEMARK

Une taxe exclusive sur le sol fut utilisée au Danemark, à titre d'impôt foncier, entre 1844 et 1903, année à laquelle elle fut remplacée par une taxe uniforme sur le sol et sur le bâtiment. Les protestations des citoyens touchés par la transition, particulièrement ceux ayant beaucoup investi dans les bâtiments, amenèrent la Législature à adopter, en 1922, une taxe mixte (à taux distincts). Une telle taxe est encore de nos jours utilisée par toutes les villes du Danemark, mais ses effets sur le développement immobilier ont fait l'objet de très peu d'études, sans doute parce que le poids relatif de la taxation foncière dans le financement local est relativement faible dans ce pays.

AUSTRALIE

La taxation du sol a beaucoup été utilisée dans ce pays. Une taxe fédérale eut cours de 1911 à 1952. Avant 1976, tous les États d'Australie levaient une taxe exclusive sur le sol, ce qui est encore le cas aujourd'hui, sauf en Tasmanie. Cependant, les recettes de cette taxe ne constituent qu'une petite partie des revenus des États.

Plusieurs gouvernements locaux d'Australie utilisent des variantes de la taxe mixte. Le Conseil de ville de Sydney, par exemple, lève une telle taxe depuis 1916 et l'évaluation du sol se fait, en théorie, selon l'usage potentiel le plus rentable. Pour ce faire, on considère notamment les terrains déjà développés qui sont vendus pour d'autres usages. Le district (région) de Melbourne comprend, pour sa part, 15 municipalités utilisant une taxe mixte et 13, une taxe uniforme. Cette situation a permis à John Flaherty et Kenneth Lusht, de Pennsylvania State University, de réaliser une étude comparative sur les deux modes de taxation.[37] Cette étude portait sur les années 1983 à 1993. Ils en sont arrivés à la conclusion que la taxe mixte a engendré davantage de développement immobilier et que celui-ci était plus dense. Ce développement s'est surtout produit entre 1983 et 1987. Entre 1990 et 1993, il ne semble pas y avoir eu de différence significative.

37. Flaherty, J. et K.M. Lusht, *Site Value Taxation, Land Values, and Development Patterns*, College of Business Administration Papers, Pennsylvania State University, octobre 1996.

AFRIQUE DU SUD

La loi sud-africaine permet aux gouvernements locaux de choisir, en matière d'impôt foncier, entre une taxe uniforme, une taxe mixte et une taxe exclusive sur le sol. À Johannesbourg, une taxe uniforme est utilisée pour le secteur résidentiel et une taxe exclusive, pour le secteur non résidentiel.

La ville de CapeTown lève une taxe uniforme mais envisage de passer à une taxe exclusive sur le sol. Elle est présentement en train de compléter l'évaluation des terrains.

Annexe 4.2

LE CHOIX D'UNE FORMULE DE REDISTRIBUTION DES EXCÉDENTS ÉVENTUELS PAR RAPPORT AUX COMPENSATIONS GOUVERNEMENTALES TENANT LIEU DE TAXES RECOMMANDÉES PAR LA COMMISSION

La Commission a retenu pour examen quelques formules possibles de répartition.

OPTIONS

Les formules possibles de répartition intermunicipale d'excédents éventuels des compensations gouvernementales sur celles recommandées par la Commission sont les suivantes :

- **une répartition *per capita* aux municipalités locales ;**
- **une répartition aux municipalités locales selon une formule semblable à celle de la TGE ;**
- **une répartition aux municipalités locales selon une formule semblable à celle de la péréquation ;**
- **une redistribution des sommes aux MRC et aux communautés urbaines, soit à celles dans lesquelles sont situées les municipalités hôtesses, soit selon une des trois formules ci-dessus.**

Une répartition *per capita* toucherait par définition les contribuables de toutes les municipalités. Une répartition selon une formule semblable à celle de la TGE serait simple à administrer puisque le système est déjà en place ; il s'agirait d'ajouter le montant de compensations à redistribuer aux sommes distribuées présentement qui proviennent de la TGE. La formule de répartition de la TGE est basée sur un taux effectif de taxation par municipalité, ce qui favorise les grandes villes, qui ont le taux le plus élevé, mais n'encourage pas l'efficience, puisque le taux effectif de taxation augmente, toutes choses égales par ailleurs, avec le niveau de dépenses.

Une répartition selon une formule semblable à celle de la péréquation favoriserait, de toute évidence, les municipalités dont le potentiel fiscal est moins élevé, lesquelles sont fréquemment de petite taille. Là encore, une telle formule serait simple à administrer puisque le systeme est déjà en place.

Enfin, une formule de redistribution aux MRC ou aux communautés urbaines introduirait une forme de revenu autonome au palier supramunicipal. Ce palier pourrait orienter les fonds

selon les priorités identifiées de l'agglomération ou de la région. Il pourrait décider de retourner les sommes aux municipalités dans lesquelles sont situés les établissements de santé et d'éducation, acceptant alors les effets implicites de redistribution entre les contribuables, ou appliquer tout autre critère de répartition qu'il choisirait. Le choix de la formule de répartition risquerait évidemment de provoquer des discussions acrimonieuses au sein des municipalités incluses dans chaque territoire supramunicipal donné.

À l'heure actuelle, les responsabilités des MRC ne justifient sans doute pas de leur donner une source supplémentaire potentiellement importante de revenus autonomes. Pour les communautés urbaines, cela est déjà moins évident. On reviendra aux chapitres 6 et 7 sur les responsabilités additionnelles que pourraient prendre en charge les instances supramunicipales et sur les formes de revenus qui pourraient leur être octroyées pour ce faire, dont pourrait faire partie une portion des compensations tenant lieu de taxes.

On s'en tiendra pour l'instant aux trois formules possibles dans un contexte où la répartition se fait entre les municipalités locales. On retiendra la formule *per capita* si l'on veut traiter tous les contribuables de façon identique, quelle que soit la situation de leur municipalité de résidence en termes de richesse foncière ou de taux effectif de taxation. On obtiendrait alors une neutralité par rapport aux contribuables. La formule de péréquation sera choisie si l'on souhaite venir en aide aux municipalités à faible potentiel fiscal. Enfin, la formule de répartition semblable à celle de la TGE sera retenue si l'on souhaite reproduire l'effet qu'on obtiendrait si les établissements des réseaux publics étaient répartis sur le territoire du Québec proportionnellement à la population de chaque municipalité et imposés par chacune à son taux effectif d'imposition[38]. Une telle option serait neutre par rapport aux municipalités.

Le choix entre ces trois objectifs, tous légitimes, est essentiellement de nature politique. Par conséquent, le choix d'une formule de répartition des excédents éventuels de compensations gouvernementales tenant lieu de taxes foncières pourra mieux se faire dans le cadre global d'un rééquilibrage du financement local et d'une réforme de l'organisation publique locale. Ces questions font l'objet des chapitres 6 et 7 du rapport.

38. Pour plus de renseignements sur les effets de la formule de répartition de la TGE, voir le point 6 du présent chapitre.

Chapitre 5

RESPONSABILITÉS ET ORGANISATION DU SECTEUR PUBLIC LOCAL : LA PROBLÉMATIQUE

Le développement économique s'est accompagné au Québec, comme dans la plupart des pays comparables, par une forte urbanisation. Il en est résulté une répartition très inégale de la population sur le territoire ; on observait en 1996 une trentaine d'agglomérations importantes de plus de 10 000 habitants, où se regroupaient 77,6 % de la population et 85 % des emplois, le reste étant disséminé sur un territoire peu densément peuplé et desservi par un grand nombre de petits pôles urbains. Cette dispersion et cette fragmentation des entités locales créent, partout sur le territoire, un manque de cohésion régionale[1], qui est d'ailleurs le miroir de celui qui sévit à l'intérieur même des agglomérations, en raison du trop grand nombre de municipalités et de l'absence de moyens propres à susciter une dynamique d'agglomération.

L'organisation actuelle du secteur local et le partage des responsabilités entre les différents acteurs locaux, brièvement décrits au chapitre 2, sont responsables de ce problème et d'un certain nombre d'autres auxquels ce secteur est présentement confronté. Le secteur local présente en effet des lacunes sur divers plans : expression et satisfaction des besoins des citoyens, planification et prise de décision, gestion, financement. Toutes ces facettes sont interreliées et découlent ultimement d'un cadre institutionnel mal adapté à la dynamique locale contemporaine du Québec.

Les différentes instances locales connaissent, à des degrés divers, des problèmes liés à ces multiples aspects de l'organisation locale. Après avoir présenté brièvement la problématique du secteur scolaire et celle du monde municipal en général, le présent chapitre aborde les difficultés particulières au milieu rural et aux agglomérations urbaines et, à l'intérieur de celles-ci, aux régions de Montréal et de Québec. Suit une analyse de la question du partage des responsabilités entre les instances locales et le gouvernement. Enfin, la dernière section du chapitre, prenant appui sur les problématiques présentées dans les sections précédentes, présente un certain nombre d'objectifs et d'axes de réforme susceptibles d'améliorer le fonctionnement du secteur local au Québec.

5.1 LA PROBLÉMATIQUE DU SECTEUR SCOLAIRE

La problématique du secteur scolaire, telle qu'évoquée devant la Commission par de nombreux intervenants, comporte de multiples facettes. Elle touche aussi bien l'expression de la démocratie que l'ampleur du financement et ses modalités, en passant par des aspects de gestion.

1. Les termes « région » et « régional » sont, dans la présente section et dans le reste du rapport, utilisés non pas au sens habituel de régions administratives, mais pour désigner, selon le contexte, soit l'ensemble des entités locales regroupées dans une MRC, soit l'ensemble de celles faisant partie d'une région métropolitaine de recensement.

5.1.1 LES COMMISSIONS SCOLAIRES ET LA DÉMOCRATIE LOCALE

Les commissaires scolaires sont élus directement, au suffrage universel, ce qui légitime le pouvoir de taxation que possèdent les commissions. Les élections scolaires permettent aux parents d'élèves, comme d'ailleurs aux autres contribuables, de faire valoir leurs choix locaux et sont, selon les représentants du milieu scolaire, garantes d'une certaine autonomie politique et financière. Par ailleurs, le faible taux de participation à ces élections, surtout du côté francophone, laisse croire que les commissions scolaires éprouvent certaines difficultés à intéresser aux enjeux locaux l'ensemble des électeurs et contribuables, notamment ceux qui n'ont pas d'enfants d'âge scolaire, voire même à faire connaître ces enjeux.

On doit toutefois souligner que le taux de participation aux élections scolaires a toujours été beaucoup plus élevé du côté des anglophones (majoritairement inscrits, avant les récentes modifications constitutionnelles, dans les commissions protestantes). Ce comportement relève sans doute en partie de la forte tradition d'implication locale dans l'éducation que l'on retrouve dans la culture anglo-saxonne, mais elle est aussi attribuable au fait que les anglophones du Québec considèrent les commissions scolaires comme le principal outil de la concrétisation du respect de leurs droits éducatifs comme groupe minoritaire. Ces droits, notamment sur les plans de la gestion et du financement adéquat de leurs établissements, sont toujours garantis par la Charte canadienne des droits et libertés, bien que l'existence même des commissions scolaires et d'un impôt foncier scolaire ne le soit pas.

5.1.2 LE FINANCEMENT DES ACTIVITÉS DE BASE

Les activités de base en éducation comprennent les activités proprement pédagogiques, financées entièrement par le gouvernement, et les activités plus périphériques, quoique essentielles, que sont le fonctionnement des sièges sociaux des commissions scolaires, la gestion des écoles, le transport scolaire ainsi que le fonctionnement et l'entretien courant des équipements scolaires. Cette dernière catégorie d'activités est réputée financée par la taxe scolaire, à l'exception du transport, dont la charge financière revient au gouvernement.

Lors de l'année scolaire 1997-1998, les revenus des commissions scolaires provenaient à 15 % de l'impôt foncier scolaire, à 7 % de la tarification et de la vente de services éducatifs et autres, à 6 % de la péréquation et à 72 % des autres transferts gouvernementaux. Cette répartition du financement reflète le rôle primordial que l'État doit jouer en matière d'éducation de niveaux primaire et secondaire pour garantir à tous les enfants l'égalité d'accès à l'instruction, partout sur le territoire et quel que soit leur milieu socio-économique. Elle reflète aussi les fortes externalités positives qu'engendre l'éducation pour l'ensemble de la société. En effet, les transferts gouvernementaux sont financés à même le Fonds consolidé, c'est-à-dire à 50 % par l'impôt sur le revenu des particuliers et des entreprises, lequel est dans son ensemble assez fortement progressif par rapport au revenu[2]. Par contre, on sait que l'impôt foncier est régressif. Il s'ensuit donc qu'une combinaison de financement par les transferts gouvernementaux et par l'impôt foncier, même si la part de ce dernier est faible, est certainement moins progressive qu'un financement provenant entièrement du gouvernement central. L'aspect redistributif du financement de l'éducation s'en trouve ainsi atténué.

2. On notera toutefois que le cinquième des recettes du Fonds consolidé provient des taxes à la consommation, lesquelles sont régressives, au moins à partir d'un certain niveau de revenu, les ménages à très faible revenu étant compensés en bonne partie par des crédits d'impôt.

Qu'en est-il de l'égalité des chances entre les élèves de tous les milieux ? Sur ce plan, il n'y a pas de différence entre un financement entièrement centralisé et l'actuel financement par impôt foncier à taux plafonné assorti d'un régime de péréquation, qui garantit le même niveau de revenus autonomes par élève à chaque commission scolaire, quelle que soit la richesse foncière sur son territoire[3]. Encore une fois, le problème se pose plutôt du point de vue des contribuables. En effet, bien que ce soit de plus en plus l'exception, certaines commissions scolaires n'ont pas encore atteint le taux maximal de taxation de 0,35 $ des 100 $ d'évaluation, en raison des fortes valeurs foncières sur leur territoire ; ainsi, leurs contribuables doivent subir un fardeau fiscal moins élevé, en termes des valeurs foncières qu'ils possèdent, pour garantir à ces commissions le même niveau de revenus autonomes par élève qu'ailleurs. Cependant, cela signifie aussi que le niveau normalisé de revenu par élève est atteint en ne mettant à contribution que les recettes de taxation, sans aucun apport de péréquation gouvernementale. Or, cette situation se produit pour l'essentiel dans des régions où une bonne partie des contribuables n'ont qu'une faible capacité de payer. En outre, n'eût été du gel des rôles d'évaluation sur le territoire de la Communauté urbaine de Montréal, le plafond de taxation aurait été atteint dans cette région et les commissions scolaires concernées auraient pu bénéficier d'un montant de péréquation.

Les disparités de valeurs foncières entre commissions scolaires sont imputables, pour une bonne part, à une répartition inégale des immeubles non résidentiels sur le territoire du Québec. Certes, il en va de même des disparités de fardeau fiscal entre municipalités, mais la problématique est à l'évidence très différente. En effet, il s'agit, dans ce dernier cas, de financer des services qui sont essentiellement locaux par essence, c'est-à-dire qui n'ont que peu d'effets de débordement à l'extérieur du territoire municipal, alors que, dans le cas de l'éducation, on a affaire à un service dont les externalités positives pour toute la société sont très fortes.

Par ailleurs, l'occupation concurrente du champ d'impôt foncier par les commissions scolaires et les municipalités n'est pas sans causer des problèmes, qui ont été fréquemment dénoncés par les intervenants municipaux devant la Commission. Dans une bonne mesure, ces problèmes sont inhérents à toute occupation concurrente d'un champ fiscal par deux instances distinctes, puisque les décisions de chacune relativement à la fixation de taux de taxation deviennent en quelque sorte interdépendantes, ce qui compromet quelque peu l'autonomie de ces instances. Dans le cas de l'impôt foncier, la situation se complique davantage du fait que c'est un troisième acteur, le gouvernement, qui fut responsable de la hausse du taux maximal de taxation foncière scolaire en 1990-1991, qu'il a décrétée dans le but de permettre aux commissions scolaires de financer à sa place certains éléments de la facture de l'éducation. À une époque où presque toutes les commissions scolaires ont atteint ce nouveau plafond de taxation, les municipalités craignent un autre élargissement de celui-ci dans un avenir prochain. Cela compromettrait encore davantage l'un des fondements du pacte de 1980 entre les municipalités et le gouvernement, à savoir l'occupation quasi exclusive du champ d'impôt foncier par les municipalités.

Cependant, il faut aussi noter que les services offerts par les commissions scolaires visent une clientèle répartie sur tout le territoire, qu'ils sont organisés sur une base locale et qu'ils utilisent des équipements et immeubles ayant une importance locale non négligeable. C'est en vertu de cette considération que le cadre institutionnel actuel permet au citoyen d'exprimer ses préoccupations éducatives à des instances locales élues et qu'un mécanisme de financement local

3. On se rappellera que le cadre comptable du ministère de l'Éducation inclut les paiements de péréquation dans les revenus dits autonomes.

a été mis en place afin de responsabiliser les citoyens, les élus et les gestionnaires locaux quant aux conséquences budgétaires de leurs choix portant sur l'organisation des services. On le constate donc, la question n'est pas simple.

Elle se complique encore du fait que les commissions scolaires se plaignent, quasi unanimement, de l'insuffisance des ressources financières dont elles disposent globalement pour répondre aux besoins de base en éducation. Ainsi, plusieurs déplorent avoir dû recourir à la tarification de certains services dispensés aux élèves, en contradiction aux principes d'égalité d'accès sans égard au statut socio-économique et de financement de l'éducation par l'ensemble des contribuables.

Certaines commissions scolaires reçoivent à l'heure actuelle des sommes supplémentaires du ministère de l'Éducation pour répondre à des besoins particuliers : ainsi, la Commission scolaire de Montréal bénéficie de sommes pour lutter contre certains effets de la pauvreté dans les écoles, alors que plusieurs commissions scolaires en régions reçoivent des sommes destinées à compenser les conséquences négatives de l'étendue de leur territoire. Selon ces commissions scolaires, ces sommes pour besoins particuliers sont insuffisantes et, dans le cas des régions, ne tiennent pas assez compte de la décroissance démographique.

Enfin, il est à signaler que quelques commissions scolaires, dont celles de la région de Montréal, sont aux prises avec un nombre important de contestations des rôles d'évaluation, ce qui leur fait perdre des sommes importantes. Or, contrairement aux municipalités, elles ne peuvent répartir sur l'ensemble des contribuables les pertes qu'elles subissent lors de révisions rétroactives du rôle d'évaluation. Au moment de fixer le taux de taxation, les commissions scolaires doivent tenir compte de la valeur des rôles en vigueur, incluant ceux faisant l'objet d'une contestation. Lorsqu'une contestation est réglée en faveur du contribuable, elles doivent rembourser le trop-perçu et ne peuvent récupérer leur perte à même la taxation de l'année suivante, en raison du plafonnement de l'impôt foncier scolaire.

5.1.3 LA MARGE DE MANŒUVRE POUR BESOINS LOCAUX

La réforme fiscale de 1980 avait maintenu, pour permettre de financer des besoins locaux s'exprimant en sus des besoins de base, une taxe scolaire soumise à un double plafond, à savoir le moindre de 0,25 $ des 100 $ d'évaluation ou de 6 % de la dépense nette des commissions scolaires. Une subvention de péréquation, tenant compte de la richesse foncière par élève et des revenus de taxe effectivement perçus, avait aussi été mise en place afin de permettre aux commissions scolaires plus démunies de bénéficier d'une marge de manœuvre pouvant atteindre 6 % de leurs dépenses nettes.

Le tableau 16 du chapitre 3 a permis de constater qu'en raison des compressions budgétaires imposées au réseau scolaire, dès 1981-1982, cette marge de manœuvre était à toutes fins utiles disparue et qu'en 1998-1999, elle affichait un déficit de 675 M $. Non seulement ne restait-il plus aucune marge de manœuvre pour besoins locaux, mais la portion de l'impôt foncier scolaire équivalant à celle qui, à l'origine de la réforme de 1980, devait servir à financer cette marge servait plutôt en 1998-1999 à financer 675 M $ de besoins de base. Ainsi, le constat fait par les commissions scolaires devant la Commission, à savoir qu'elles ne disposent plus de marge de manœuvre pour les besoins proprement locaux, semble fondé.

La seule façon pour elles, dans le cadre actuel, d'acquérir une marge de manœuvre serait de tenir un référendum pour imposer un taux de taxation supérieur au plafond : en effet, contrairement aux règles en vigueur pour les référendums municipaux, un tel référendum est obligatoire, même si aucun opposant à la hausse du taux ne se manifeste. Des quelques référendums sur le sujet ayant eu lieu dans le passé, un seul, tenu par une commission anglophone, a donné des résultats positifs. En conséquence, de nombreux intervenants scolaires souhaitent que les règles applicables à la tenue d'un référendum scolaire soient calquées sur celles régissant les référendums municipaux.

5.1.4 L'ENCADREMENT RIGIDE DE L'ORGANISATION DU TRAVAIL

Plusieurs commissions scolaires ont déploré, devant la Commission, l'encadrement administratif rigide de l'organisation locale du travail, dicté par le palier central. Bien que cette problématique déborde son mandat, la Commission prend note avec intérêt de certaines offres présentées par le gouvernement aux représentants syndicaux des secteurs de l'éducation au cours des négociations des conventions collectives du secteur public de l'hiver 1999. Ces offres visaient à décentraliser les négociations sur certaines clauses normatives des relations de travail et à assouplir certains encadrements administratifs. La Commission est d'avis que de telles orientations sont intéressantes pour accroître l'autonomie de gestion et l'efficience des commissions scolaires.

5.1.5 LE TRANSPORT ET LES ÉQUIPEMENTS SCOLAIRES

Au cours des dernières années, il a été question à différentes reprises de la possibilité de transférer aux municipalités le financement et l'organisation du transport et des équipements scolaires, en contrepartie d'une réduction, voire d'une abolition, de l'impôt foncier scolaire. Les partisans de cette option invoquent la duplication de services qui existerait, d'une part, entre le transport en commun et le transport scolaire et, d'autre part, entre la gestion des immeubles et équipements municipaux et celle des immeubles et équipements scolaires. Divers aspects de ces services sont effectivement similaires et il serait sans doute possible de réaliser certaines économies d'échelle en les regroupant sous une même autorité de gestion. Cependant, il faut aussi tenir compte des objectifs de ces services et de l'efficience de gestion des différents paliers. À cet égard, il est certain que le transport et les équipements scolaires sont indissociablement liés à l'organisation scolaire dans son ensemble et à l'application du régime pédagogique. En outre, la fragmentation actuelle des municipalités et les découpages territoriaux différents entre les instances supramunicipales et les commissions scolaires causeraient des problèmes d'applicabilité en cas de regroupement de services scolaires et municipaux.

Sur le plan de l'efficience de gestion, le coût du transport scolaire au Québec est, à l'heure actuelle, l'un des plus bas au Canada. Quant à la gestion des immeubles et équipements scolaires, une étude de la Chaire UQAM-SITQ en immobilier, commanditée par l'Association des cadres scolaires du Québec et publiée en janvier 1999, conclut que les commissions scolaires sont particulièrement performantes en matière de gestion immobilière. Ainsi, le coût unitaire en dollars par mètre carré aurait été, en 1997, de 30, 68 $ pour le réseau scolaire, comparativement à 38,74 $ pour les édifices municipaux. Ces résultats semblent indiquer *a priori* une bonne performance de gestion du réseau scolaire, bien que certaines causes puissent expliquer en partie cet écart ; ce

serait le cas, notamment, si des commissions scolaires avaient décidé de reporter à plus tard certains entretiens et réparations, ce qui risquerait alors d'en augmenter les coûts à plus long terme. Néanmoins, rien ne permet de mettre en doute la conclusion de l'étude, à savoir que la gestion des immeubles et équipements scolaires est efficiente. Par ailleurs, il est à noter que l'efficience comparative des municipalités en matière de transport en commun et de gestion immobilière souffre d'un handicap majeur, à savoir la rémunération beaucoup plus élevée des employés municipaux effectuant des tâches semblables à celles des employés des commissions scolaires.

5.2 LA PROBLÉMATIQUE GÉNÉRALE DU MONDE MUNICIPAL

Dans la première moitié du XXe siècle, les municipalités du Québec, à l'image de leurs contreparties en Europe et ailleurs en Amérique du Nord, assumaient l'essentiel des responsabilités en santé, en services sociaux et en assistance sociale, comme le rapporte l'annexe historique située à la fin du rapport. Étant donné la solidarité familiale qui prévalait à cette époque et l'état relativement rudimentaire de la technologie médicale du temps, les services offerts demeuraient limités, à la fois dans leur quantité et dans leur complexité.

Après la Seconde Guerre mondiale, les attentes des citoyens en matière de services publics offerts localement ont progressé substantiellement, donnant lieu à une mainmise progressive de l'État sur les services les plus complexes, qui a culminé avec l'avènement de ce qu'il est convenu d'appeler l'État-providence. Ainsi les besoins d'éducation, de santé et de services sociaux ont-ils été pris en charge par les réseaux parapublics, encadrés par le ministère de l'Éducation et celui de la Santé et des Services sociaux, mais les autres besoins se sont traduits par une pression sur les instances municipales. Celles-ci ont été amenées, parfois à l'instigation du gouvernement, à développer, en quantité et en qualité, les services dans leurs domaines traditionnels d'activités (voirie, transport en commun, aqueduc et égouts, sécurité publique), mais aussi dans des domaines comme la culture, les loisirs, le développement économique local et les services sociaux (garderies, logement social, etc.). On a observé un déplacement des services à la propriété vers les services à la personne, et certains services définis comme traditionnels (par exemple, la sécurité publique et la rénovation urbaine) ont pris de plus en plus une connotation sociale, particulièrement dans les grandes agglomérations.

On assiste aujourd'hui à un retour du balancier, qui se manifeste par la remise en question de la centralisation et de l'uniformisation des services, ainsi que par des questionnements sur l'organisation du secteur municipal. En effet, cette dernière a relativement peu évolué au Québec et recèle aujourd'hui de nombreuses faiblesses, qui mettent en péril sa capacité de répondre avec efficacité et efficience aux besoins changeants des citoyens. Tout au long de l'histoire, les transformations de la vie économique et sociale ont souvent pris leur source dans des cités-régions et se sont transmises par la suite à l'arrière-pays ainsi qu'à des cités-régions d'autres nations[4]. Aussi est-il essentiel de bien saisir la nature et l'évolution des cités et d'apporter à leur organisation, au fur et à mesure que le besoin s'en fait sentir, les correctifs nécessaires au maintien, voire à l'amélioration, de leur position relative sur l'échiquier mondial.

4. Pour plus de détails, voir notamment Jane Jacobs, *Cities and the Wealth of Nations*, Random House, New-York, 1984.

Une telle adaptation continue est essentielle, car, à mesure qu'émergent de nouveaux besoins et de nouvelles façons de les satisfaire, les modèles dominants de l'organisation économique et, par conséquent, de l'organisation sociale changent et deviennent de plus en plus différenciés. En effet, le développement économique ne réduit pas les formes de différenciation ; il les accroît. Cela est apparent dans le passage de la production de masse, associée à la révolution industrielle, à la production sur mesure que l'on observe de nos jours, non seulement dans les agglomérations urbaines, mais aussi dans le milieu rural, qui se caractérise par une production agricole de plus en plus spécialisée et des services touristiques à la carte.

La mondialisation a accéléré le rythme de l'émergence et de la transmission de ces nouveaux besoins différenciés ainsi que des biens et services destinés à les satisfaire. La tendance est ainsi à une spécialisation de plus en plus poussée de l'économie des agglomérations et des régions et, dans le cas de celles de taille plus importante, à une forte diversification de leur production. Or, cela ne se fait pas sans difficultés, car les profonds changements économiques et les transformations sociales concomitantes heurtent profondément le statu quo. Toutes choses égales par ailleurs, les activités bien établies et les intérêts qui leur sont associés sont une puissante force d'inertie. Pour ouvrir la porte aux nouvelles opportunités économiques et les faciliter, une intervention extérieure est nécessaire. Seuls les gouvernements peuvent jouer ce rôle d'arbitre entre les intérêts établis et les intérêts émergents.

Les cités et les régions du prochain millénaire seront plus complexes, plus diversifiées, plus hétérogènes que celles d'aujourd'hui. L'uniformisation et la simplification à outrance sont contraires aux processus de développement qui sont à l'œuvre. Pour répondre aux nouveaux besoins d'aujourd'hui et anticiper les besoins de demain, de profondes transformations à l'organisation du secteur local au Québec doivent être réalisées. Les sous-sections qui suivent identifient les aspects de l'organisation actuelle qui font davantage problème et requièrent, en conséquence, des correctifs majeurs, lesquels ne peuvent être apportés, dans bien des cas, que par le gouvernement.

5.2.1 LA MULTIPLICITÉ DES INTERVENANTS

Il existait encore, au 1er mars 1999, 1 348 municipalités locales (abstraction faite des territoires non organisés, des villages nordiques et des réserves autochtones), dont 1 145 de moins de 5 000 habitants et 574 de moins de 1 000 habitants. Le premier volet de la politique de regroupement du ministère des Affaires municipales et de la Métropole (MAMM), adoptée en avril 1996, visait une réduction de 235 municipalités, soit presque autant que la réduction de 277 observée entre 1961 et 1990. À ce jour, cette politique a conduit au regroupement de 94 municipalités et 322 autres font actuellement l'objet d'une étude de regroupement.

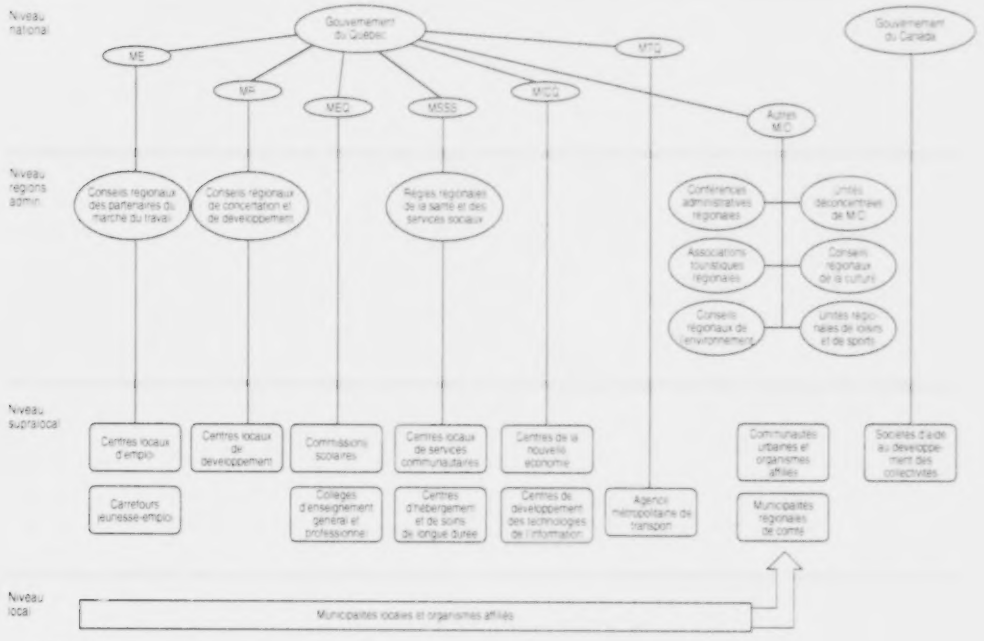
Ce morcellement du secteur public local est encore intensifié par la multiplicité des organismes qui offrent des services dans un domaine spécifique, comme l'illustre l'organigramme ci-dessous. Si l'on exclut les organismes publics de transport, les offices municipaux d'habitation (OMH) et les sociétés paramunicipales, qui relèvent des municipalités locales ou des communautés urbaines, on doit noter qu'il existe tout un ensemble d'instances, relevant du gouvernement du Québec ou du gouvernement fédéral, qui œuvrent aux niveaux régional, supralocal ou local : commissions scolaires, centres d'hébergement et de soins de longue durée (CHSLD), centres locaux de services communautaires (CLSC), collèges d'enseignement général et professionnel

(cégeps), conseils régionaux de développement (CRD), conseils régionaux de la culture (CRC) et de l'environnement (CRE), unités régionales de loisirs et de sports (URLS), centres locaux de développement (CLD), centres locaux d'emploi (CLE), centres de développement des technologies de l'information(CDTI), centres de la nouvelle économie (CNE), conseils régionaux des partenaires du marché du travail,régies régionales de la santé et des services sociaux (RRSSS), sociétés d'aide au développement des collectivités (SADC), etc.

Ces instances unifonctionnelles présentent l'avantage d'un contact plus étroit avec les clientèles spécifiques qu'elles desservent,mais coûtent cher aux contribuables, qui doivent en défrayer les coûts d'administration, et contribuent à la fragmentation de la prise de décision à l'égard des enjeux concernant le milieu local et les agglomérations. On notera d'ailleurs que le Vérificateur général, dans son rapport de mars 1999, dénonçait les chevauchements dans les structures de concertation, causés par la multiplication des organismes de développement local et régional, dont il estimait le nombre à plus de 600, en 1996.

Graphique 5.1

Principaux organismes aux niveaux national, régional, supralocal et local



Légende :

ME :ministère de l'Emploi
MR:ministère des Régions
MEQ :ministère de l'Éducation
MSSS :ministère de la Santé et des Services sociaux
MICQ : ministère de l'Industrie et du Commerce
MTQ :ministère des Transports
M/O :ministères et organismes

Note :

Les lignes indiquent des relations fonctionnelles (pas nécessairement d'autorité).

5.2.2 UN DÉCOUPAGE DU TERRITOIRE VARIABLE ET PARFOIS INEFFICACE

Le découpage du territoire varie selon les fins administratives auxquelles il est fait. C'est ainsi, par exemple, que les régies régionales de la santé et des services sociaux ont des territoires de desserte différents de ceux des MRC ou des communautés urbaines et de ceux des commissions scolaires. Malgré le fait que la récente restructuration de ces dernières ait donné lieu à des territoires dont les limites, dans le cas des commissions francophones, correspondent assez bien à celles des MRC, bien qu'en englobant en général plus d'une[5], les limites territoriales de ces deux types d'instances ne se recoupent pas exactement. Par ailleurs, les unités régionales issues de divers ministères desservent souvent des territoires qui diffèrent entre eux et aussi de ceux des régions administratives officielles.

Il faut enfin noter qu'en soi, le découpage territorial pour un type donné d'instances est souvent inefficace, en ce qu'il ne regroupe pas correctement toutes les municipalités liées entre elles par un marché du travail commun ou par des effets réciproques de débordement. Ainsi, le territoire des communautés urbaines est trop restreint pour tenir compte correctement de ces variables.

5.2.3 UNE ABSENCE DE VISION D'ENSEMBLE ET UNE CONCURRENCE STÉRILE

Le grand nombre d'intervenants locaux, le découpage non optimal du territoire et le manque de mécanismes efficaces de coordination et de concertation conduisent à l'absence d'une vision d'ensemble parmi les intervenants d'une agglomération ou d'une région, quant à la situation souhaitée dans l'avenir et aux moyens d'y parvenir.

Cette absence d'une vision commune du développement est source de concurrence stérile entre les municipalités d'une même agglomération ou d'une même région. L'impôt foncier est à la fois cause et instrument de cette concurrence. Sa prévalence parmi les modes de financement des instances locales crée des pressions pour tenter d'attirer de nouveaux investissements immobiliers, afin d'accroître l'assiette fiscale. Par ailleurs, ces pressions se traduisent par des écarts entre les taux de taxation foncière, aussi bien les taux généraux que ceux spécifiques au secteur non résidentiel.

5.2.4 LE DIFFICILE EXERCICE DE LA DÉMOCRATIE LOCALE

Eu égard à l'expression et à la satisfaction des besoins des citoyens, la multiplicité des intervenants locaux agit en deux directions opposées. D'une part, la taille moyenne des municipalités est réduite du fait de leur grand nombre, ce qui permet une plus grande proximité avec le citoyen et une vie démocratique sans doute plus intense ; de même, la prolifération des organismes unifonctionnels présente l'avantage d'un contact plus étroit avec les clientèles spécifiques qu'ils desservent. Par contre, ce grand nombre d'intervenants locaux contribue à la fragmentation de la prise de décision à l'égard des enjeux concernant le milieu local et les agglomérations et risque de désorienter le citoyen et d'aboutir ainsi à une confusion et à un désintérêt de sa part, d'où le

5. On compte en effet 60 commissions scolaires francophones et 96 MRC.

risque d'un certain déficit démocratique. Celui-ci est encore augmenté du fait que certains organismes unifonctionnels, comme les CLD, sont dirigés par un conseil d'administration dont plusieurs membres ne sont élus ni directement,ni indirectement, et ne contribuent pas à financer l'instance, bien qu'ils en influencent les décisions.

La situation est quelque peu semblable avec les instances supramunicipales. Bien que leurs dirigeants soient des représentants municipaux élus au suffrage universel dans leur localité, aucun suffrage direct ne permet aux citoyens d'exprimer leurs besoins de nature supralocale (par exemple, en transport en commun). Même si l'on trouve le moyen d'exprimer clairement les intérêts des citoyens aux deux niveaux, la double allégeance, locale et supralocale, des dirigeants comporte le risque que les intérêts locaux, fréquemment conflictuels d'une municipalité à l'autre, prennent le pas sur l'expression majoritaire des intérêts supralocaux.

Enfin, le manque de vision régionale et la concurrence intermunicipale stérile constituent aussi des embûches pour l'expression de la démocratie locale, car le citoyen se trouve confronté à des visions divergentes au sujet desquelles il ne dispose pas de suffisamment d'informations pour faire un choix éclairé. Cette confusion entraîne souvent un désintérêt de sa part pour les enjeux débordant sa municipalité, voire son voisinage plus immédiat.

5.2.5 LES INEFFICIENCES DANS L'ORGANISATION DU MONDE MUNICIPAL ET LEURS COÛTS POUR LE CITOYEN

Certains aspects de l'organisation du monde municipal sont générateurs de coûts d'inefficience, qui se manifestent notamment dans les dédoublements de services et l'absence de considération des effets de débordement. Ainsi, bien que les ententes de services soient relativement répandues au Québec, on trouve encore de nombreux cas où des municipalités voisines, alléguant des motifs liés au maintien de leur autonomie, s'entêtent à offrir à leurs citoyens respectifs un service similaire, alors qu'il est démontré que des économies d'échelle pourraient être réalisées par le biais d'ententes prévoyant la fourniture de ce service par une seule instance. À cet égard, des exemples récents ont défrayé l'actualité, qui avaient trait notamment aux services de bibliothèque et de sécurité publique.

Par ailleurs, bien qu'ils soient plus insidieux et, par conséquent, moins médiatisés, les effets de débordement sont sans doute ceux qui engendrent le plus de coûts d'inefficience. En effet, lorsque des décisions d'une instance locale produisent des externalités, positives ou négatives, sur d'autres instances locales et qu'aucune considération n'est donnée à ces effets de débordement, par le biais d'un partage des bénéfices ou des coûts, il y a risque d'une surproduction des services engendrant des externalités négatives et d'une sous-production de ceux causant des externalités positives. À titre d'exemple, une municipalité pourrait permettre, pour élargir son assiette foncière, l'installation d'une usine polluante près de ses limites territoriales, alors que les résidants de la municipalité voisine subiraient la pollution créée par cette usine. Il est fort possible que, si la municipalité avait dû tenir compte des inconvénients causés aux résidants de la municipalité voisine dans sa décision, cette usine n'aurait pas été installée à cet endroit ou n'aurait peut-être même jamais été construite. À l'inverse, si des services de transport en commun sont utilisés par tous les résidants d'une agglomération, mais que leurs coûts sont défrayés par un sous-ensemble seulement de ces résidants, il est probable que la quantité ou la qualité des services fournis seront

inférieures à ce qui serait optimal. Qui plus est, les problèmes d'inefficience causés par les effets de débordement se doublent de problèmes d'iniquité, puisque certains bénéficient de services dont ils n'ont pas à défrayer les coûts.

5.2.6 LES LIMITES DE LA STRUCTURE DE FINANCEMENT

Compte tenu des nouveaux besoins exprimés par les citoyens envers les municipalités en matière de services à la personne et des responsabilités sociales de plus en plus complexes qu'elles ont à assumer, la majorité des intervenants municipaux entendus par la Commission se sont plaints du fait que l'impôt foncier, sur lequel repose la plus grande partie du financement municipal, ne suffisait plus à la tâche. Cette situation de trop grande dépendance envers l'impôt foncier est, selon eux, aggravée par le fait que les valeurs foncières ont beaucoup chuté ces dernières années et que le maximum du taux d'impôt foncier scolaire est passé, en 1992, de 0,25 $ à 0,35 $ des 100 $ d'évaluation, laissant ainsi moins de place à des augmentations additionnelles du taux d'impôt foncier municipal. En outre, d'après ces intervenants, la tarification aurait,à toutes fins utiles, atteint ses limites.

5.2.7 L'EXISTENCE DE DISPARITÉS FISCALES

Les disparités fiscales se manifestent d'abord par des différences de richesse foncière *per capita*. L'impôt foncier étant le principal mode de financement du monde municipal, des municipalités dont la richesse foncière *per capita* diffère n'auront pas la même capacité d'offrir des services à leurs citoyens. Cette situation est particulièrement préoccupante eu égard à la fourniture des services de base. C'est pourquoi existe un programme gouvernemental de péréquation à l'endroit des municipalités les plus démunies sur le plan de la richesse foncière.

Par ailleurs, la situation est aggravée par la tendance à former localement des « enclaves fiscales », dotées d'une forte valeur foncière *per capita*, et par le fait que les coûts de certains services générateurs d'externalités ne sont absorbés que par une partie des citoyens qui en bénéficient.

5.3 LES SOLUTIONS APPORTÉES PAR LE MONDE MUNICIPAL

Jusqu'à présent, les moyens employés par le monde municipal pour solutionner les problèmes identifiés passent surtout par la collaboration intermunicipale et par le recours à des instances supramunicipales. Or, ces deux moyens présentent des limites importantes, du moins de la manière dont ils ont été utilisés jusqu'ici.

5.3.1 LES LIMITES DE LA COLLABORATION INTERMUNICIPALE

Le recours à diverses formules de mise en commun constitue une façon de contourner le problème du morcellement du territoire et de la multiplication des intervenants. La majorité des intervenants aux audiences de la Commission qui ont traité des mécanismes de collaboration intermunicipale ont mentionné que la mise en commun volontaire des ressources ou des services

par les instances locales demeurait à leur avis une avenue intéressante pour résoudre plusieurs problématiques et apporter des économies. En ce qui a trait aux ententes intermunicipales, il y a trois formules possibles : la fourniture de service par une municipalité à une ou plusieurs autres, la régie intermunicipale et la délégation de compétence au palier supramunicipal. Les lois municipales autorisent les municipalités à conclure une entente avec une autre municipalité, une MRC ou une communauté urbaine. Des ententes avec le réseau scolaire sont également possibles en matière d'équipements sportifs et culturels. Depuis juin 1998, le cadre législatif a été modifié, afin de faciliter le recours aux ententes. Désormais, les municipalités peuvent conclure des ententes pour toutes les activités qui relèvent de leur compétence et l'acquisition de compétences par les MRC et les communautés urbaines est maintenant plus facile (élimination des exclusions aux compétences pouvant être acquises, modification des règles de prise de décisions, droit de retrait balisé). Sauf en matière de fourniture d'eau potable et de traitement des eaux usées, où les critères sont définis par la loi, il n'y a pas de règles obligatoires pour répartir les coûts d'une activité mise en commun. De plus, depuis quelques années, seules les ententes aboutissant à la création d'une régie intermunicipale requièrent une approbation du ministère des Affaires municipales et de la Métropole (MAMM).

Les mises en commun sont très utilisées par les municipalités. Il existe actuellement 115 régies intermunicipales. Un relevé effectué en 1998 par le MAMM dans 26 agglomérations urbaines révèle qu'il y existait 565 ententes, couvrant généralement un seul domaine d'activité. On retrouvait des ententes en matière d'eau potable (77), de lutte aux incendies (68), d'eaux usées (56), de loisir (55), de gestion des déchets (47), de cours municipales (46), de voirie (42) et de police (37).

Toutefois, le recours aux ententes présente des inconvénients, comme leur caractère temporaire et les discussions parfois acrimonieuses qui entourent le partage des coûts. La multiplication des régies peut entraîner une lourdeur accrue des structures et une réduction de l'imputabilité eu égard à l'administration et au financement des services, tandis que le recours à des régies ou des ententes de services couvrant des territoires disparates peut désorienter le citoyen et, dans les faits, accroître le problème de morcellement qu'il est censé atténuer.

5.3.2 LES LIMITES DES INSTANCES SUPRAMUNICIPALES

Les 96 municipalités régionales de comté (MRC) et les trois communautés urbaines (CU), ainsi que les organismes qui en dépendent, constituent le palier supramunicipal. Ces instances n'ont pas de pouvoir direct de taxation, la majeure partie de leurs revenus (environ 75 % pour les CU et 63 % pour les MRC, abstraction faite des organismes de transport) provenant de contributions des municipalités locales. Leurs dirigeants sont élus de façon indirecte et les règles de décision ont souvent un effet paralysant. Enfin, d'importantes responsabilités leur échappent, soit qu'elles sont gérées par des entités régionales unifonctionnelles (éducation, santé), soit qu'elles sont conservées par les instances locales, en particulier les villes centrales, en dépit de leur caractère supralocal. De plus, les municipalités locales conservent dans bien des cas un droit de retrait à l'égard des services dont la compétence a été déléguée à des instances supramunicipales.

La place des instances supramunicipales est demeurée modeste. Ainsi, il a été démontré que plusieurs MRC n'ont pas vraiment utilisé leur schéma d'aménagement pour assurer une harmonisation intermunicipale du développement urbain à l'intérieur des périmètres d'urbanisa-

tion. De plus, les MRC n'ont pas réussi à favoriser une gestion commune des services sur leur territoire. Les responsabilités des trois communautés urbaines sont plus étendues que celles des MRC, mais cette situation ne résulte pas de leur volonté d'étendre leurs responsabilités. Elles ont surtout exercé les fonctions que la loi désignait comme obligatoires et, de façon générale, se sont abstenues d'adopter des politiques risquant de réduire l'autonomie des municipalités membres, d'où un faible impact sur les enjeux de leur agglomération. L'efficacité restreinte des instances supramunicipales peut s'expliquer notamment par le mode de désignation de leurs dirigeants, dont la première allégeance va aux municipalités locales qu'ils représentent.

Les problèmes auxquels est confronté le monde municipal et les limites des solutions qui ont été appliquées jusqu'à présent sont clairement apparents lorsqu'on considère, de façon plus approfondie, les problématiques respectives du milieu rural et des agglomérations urbaines.

5.4 LA PROBLÉMATIQUE PARTICULIÈRE DU MILIEU RURAL

Bien que les problèmes dont fait état la section précédente soient le lot de tout le monde municipal, rural aussi bien qu'urbain, certains d'entre eux se manifestent avec plus d'acuité dans le milieu rural et d'autres, dans le milieu urbain. Ainsi, le monde rural est caractérisé par un grand nombre de petites municipalités, dont la capacité administrative est souvent relativement limitée et qui sont réparties inégalement sur un très vaste territoire. Plusieurs de ces municipalités ont une faible assiette foncière et leur économie repose sur le prélèvement de ressources naturelles, dont elles ne retirent rien directement.

5.4.1 DE TRÈS NOMBREUSES PETITES MUNICIPALITÉS À FAIBLE CAPACITÉ ADMINISTRATIVE

Selon le recensement de 1996 de Statistique Canada, moins de 22 % de la population québécoise vit dans des régions rurales, où l'on ne retrouve que 15 % des emplois. En raison de leur grand nombre[6], la taille moyenne des municipalités rurales est très petite et leur capacité administrative est, en conséquence, relativement faible. En outre, ces petites municipalités sont souvent passablement distantes les unes des autres, ce qui restreint significativement la possibilité de conclure des ententes intermunicipales de services, qui pourraient permettre la réalisation d'économies d'échelle. Par ailleurs, la taille insuffisante de plusieurs municipalités constitue un obstacle majeur à un éventuel transfert de responsabilités par le gouvernement.

6. Il est très difficile d'accoler un nombre exact aux municipalités « rurales », car la définition de ce dernier terme utilisée par Statistique Canada fait référence à une densité d'habitants au kilomètre carré (est rurale toute portion de territoire ayant moins de 400 habitants au kilomètre carré), et réfère non seulement à des municipalités en entier, mais aussi à des portions de municipalité. Ainsi, une portion de la ville de Charlesbourg, dans la région de Québec, est située, selon Statistique Canada, dans un territoire rural. Cependant, plus des trois quarts des municipalités du Québec sont situées, en tout ou en partie, dans des portions rurales du territoire.

5.4.2 DES RESSOURCES FINANCIÈRES LIMITÉES

Alors que 98 % des recettes des municipalités de plus de 5 000 habitants proviennent de sources locales, cette part n'est que de 87 % pour celles de moins de 5 000 habitants. La péréquation, qui représente 0,4 % des recettes des municipalités locales prises dans leur ensemble, constitue 5,9 % des recettes de celles de moins de 5 000 habitants. Certains intervenants du secteur municipal considèrent d'ailleurs que l'aide proportionnellement plus élevée accordée aux petites municipalités par le gouvernement constitue un frein aux regroupements. Par ailleurs, les municipalités de petite taille ont des taux de taxation inférieurs et dépensent moins que les municipalités plus importantes. Comme la taille des municipalités recoupe généralement le clivage entre les milieux urbains et ruraux, cela peut refléter les besoins moindres en milieu moins urbanisé (par exemple en matière de services policiers, d'aqueduc, de transport en commun). Toutefois, cela peut refléter également une plus faible capacité d'offrir des services adéquats au citoyen.

Non seulement les municipalités rurales disposent-elles en général d'une faible assiette foncière *per capita*, mais elles ne retirent aucun revenu direct de leur principale richesse économique, à savoir leurs ressources naturelles. Les forêts, les mines, les ressources énergétiques et les terres publiques sont en effet situées pour l'essentiel en milieu rural. Les économies locales de ce milieu reposent en grande partie sur l'exploitation de ces ressources, qui engendre cependant un grand nombre d'externalités négatives, telles que l'érosion des berges, les déchets d'extraction de minerais et la détérioration des paysages et des routes. Or, aucune compensation n'est offerte aux municipalités rurales pour ces inconvénients et, bien qu'elles profitent sans aucun doute de la présence des industries de ressources par le biais des valeurs foncières qui leur sont directement ou indirectement associées, le gouvernement est celui qui retire le plus de revenus de l'exploitation des ressources naturelles, soit par l'imposition de redevances sur celles-ci, soit par l'imposition des profits des entreprises de ce secteur.

5.5 LA PROBLÉMATIQUE PARTICULIÈRE DES AGGLOMÉRATIONS URBAINES

La notion d'agglomération urbaine utilisée dans le présent rapport réfère aux notions d'agglomération de recensement (AR) et de région métropolitaine de recensement (RMR) de Statistique Canada, c'est-à-dire à un groupe de municipalités qui entretiennent des liens d'interdépendance mesurés notamment par les déplacements domicile-travail et qui forment un même espace économique. Une agglomération est composée d'un noyau urbanisé, ainsi que de régions urbaines et rurales adjacentes et hautement intégrées à ce noyau. Il s'agit d'une agglomération de recensement si le noyau urbanisé compte entre 10 000 et 100 000 habitants, et d'une région métropolitaine de recensement si le noyau dépasse 100 000 habitants. C'est là un concept largement utilisé dans les pays occidentaux, mais qui ne correspond pas aux découpages politiques et dont la portée peut varier dans le temps en fonction des déplacements de la population et de l'activité économique.

Le tableau 5.1 présente les régions métropolitaines et les agglomérations urbaines de plus de 10 000 habitants, selon le recensement de 1996, ainsi que le nombre de municipalités contenues dans chacune, au 1er janvier 1999. Les AR sont toutes comprises à l'intérieur d'une même MRC. Les municipalités qui les composent sont généralement en minorité au sein du conseil de

la MRC. À l'exception de celle de Chicoutimi, toutes les RMR débordent sur le territoire de plusieurs MRC ou excèdent le territoire de la communauté urbaine. Il n'existe pas de structure administrative qui ait juridiction sur l'ensemble de leur territoire.

Tableau 5.1

Régions métropolitaines et agglomérations urbaines de plus de 10 000 habitants : population en 1996 et nombre de municipalités au 1er janvier 1999

		POPULATION (1996)	MUNICIPALITÉS (1999)
RÉGIONS MÉTROPOLITAINES (RMR)			
1	Montréal	3 326 510	111
2	Québec	671 889	43
3	Ottawa-Hull	247 072	10
4	Chicoutimi-Jonquière	160 454	10
5	Sherbrooke	147 384	15
6	Trois-Rivières	139 800	9
	Sous-total (RMR)	4 693 109	198
AGGLOMÉRATIONS URBAINES (AR)			
1	Saint-Jean-sur-Richelieu	76 461	5
2	Drummondville	65 119	6
3	Shawinigan	59 851	9
4	Granby	58 872	3
5	Saint-Hyacinthe	50 027	5
6	Rimouski	48 104	8
7	Sorel	43 009	5
8	Victoriaville	40 438	2
9	Salaberry-de-Valleyfield	39 563	3
10	Rouyn-Noranda	39 096	8
11	Joliette	34 391	3
12	Val-d'Or	32 648	5
13	Baie-Comeau	31 795	5
14	Alma	30 383	2
15	Sept-Îles	26 121	2
16	Thetford-Mines	27 760	5
17	Saint-Georges	26 584	4
18	Rivière-du-Loup	22 378	3
19	Magog	21 334	3
20	Matane	17 118	5
21	Dolbeau	15 214	1
22	La Tuque	13 165	3
23	Cowansville	12 051	1
24	Lachute	11 493	1
	Sous-total (AR)	842 975	97
	Total (RMR et AR)	5 536 084	295

Sources : Recensement du Canada, 1996, et ministère des Affaires municipales et de la Métropole

7. Voir, entre autres, Collin, J.-P. et M. Gaudreau (avec la collaboration de S. Pineault), *La forme urbaine et les relations intramétropolitaines dans l'agglomération montréalaise : synthèse des analyses et des recherches récentes*, INRS-Urbanisation, octobre 1996 ; et Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, *Table ronde sur les villes-centres, La ville-centre dans l'agglomération : nature des relations*, Gouvernement du Québec, 1994.

Depuis quelques années, la problématique particulière des agglomérations urbaines fait l'objet au Québec de nombreuses études, à la fois de la part de chercheurs universitaires et de groupes de travail formés sous l'égide de ministères[7]. Ces études ont permis d'établir un certain nombre de constats caractéristiques des agglomérations urbaines.

5.5.1 LE MORCELLEMENT DU TERRITOIRE ET L'ABSENCE D'UNE VISION COMMUNE

Les agglomérations urbaines sont généralement fragmentées en un grand nombre de municipalités, dont plusieurs sont de petite taille. Ainsi, dans la RMR de Montréal, qui englobe 111 municipalités, 32 ont moins de 5 000 habitants. Dans celle de Québec, qui regroupe 43 municipalités, près de la moitié (soit 21) comptent moins de 5 000 habitants. Quant aux AR, le nombre de municipalités qu'elles regroupent s'échelonne entre un et neuf, et plus de 60 % ont moins de 5 000 habitants.

La fragmentation du territoire est encore aggravée par l'absence ou l'insuffisance des mécanismes et structures de concertation. Dans les agglomérations se juxtaposent de nombreuses entités politiques et administratives, qui exercent leur autorité sur des parties de territoire comme si elles étaient indépendantes les unes des autres, alors que sur les plans économique et social, elles sont en fait étroitement liées et que les problèmes majeurs se posent généralement sur une base intermunicipale, en raison de l'interdépendance en termes de lieux d'emploi, d'habitation, de consommation et de loisir.

Les instances supramunicipales qui existent sur le territoire des AR et des RMR soulèvent un problème de coïncidence territoriale. Les agglomérations n'ont pas de représentation qui leur soit propre ; ainsi, les RMR de Montréal, Québec et Hull sont loin d'être entièrement couvertes par le territoire des actuelles communautés urbaines, alors que celles de Sherbrooke et de Trois-Rivières, où l'on ne retrouve pas de communauté urbaine, englobent le territoire de plusieurs MRC ou parties de MRC. Il n'existe donc pas de structure, administrative ou politique, qui ait juridiction sur l'ensemble du territoire d'une région métropolitaine. Cette non-coïncidence territoriale va à l'encontre du développement d'un sentiment d'appartenance régionale et d'une capacité d'action commune. Dans les RMR, les problèmes reliés à la fragmentation des structures municipales sont accentués par le découpage des régions administratives. Ainsi, la RMR de Montréal déborde sur cinq régions administratives, celles de Québec et de Trois-Rivières sur deux.

Quant aux AR, elles sont toutes comprises à l'intérieur des limites d'une même MRC. Leurs municipalités ne représentent cependant qu'un faible pourcentage des municipalités composant leur MRC respective. Cette situation peut entrainer certaines difficultés lorsque vient le temps de faire valoir auprès de l'ensemble des maires d'une MRC une problématique ou des solutions qui ne touchent spécifiquement que l'agglomération urbaine. Cela est d'autant plus frustrant que les municipalités de l'agglomération, particulièrement la ville centrale, assument une part importante des dépenses de la MRC.

5.5.2 LA CONCURRENCE INTERMUNICIPALE STÉRILE

La dispersion des activités économiques sur le territoire des agglomérations urbaines ne semble obéir à aucune logique et peut même conduire à des aberrations coûteuses. Ainsi, comme les municipalités locales ont peu d'intérêt financier à investir dans des projets communs, puisque seule une d'entre elles profitera directement des retombées fiscales engendrées par un nouveau développement, elles se livrent une concurrence acharnée pour attirer chez elles une part du développement urbain. Or, cette concurrence est stérile et inefficace pour plusieurs raisons :

- D'un point de vue régional, il s'agit clairement d'un jeu à somme nulle. Comme les décisions de localisation des entreprises sont fondées sur bien d'autres facteurs que la fiscalité locale, la décision d'investir dans une agglomération donnée est habituellement basée sur des facteurs tels la proximité du marché ainsi que les coûts et la qualité de la main-d'œuvre. Par conséquent, les incitations fiscales consenties par les municipalités locales ne servent généralement qu'à substituer une localisation située dans l'agglomération à une autre, d'où une absence de gain net pour l'agglomération dans son entier. Au contraire, dans la majorité des cas, les incitations consenties sont une perte nette du point de vue de l'agglomération, puisque l'entreprise s'y serait établie de toute façon.
- La décision de localisation de l'entreprise dans une municipalité particulière, à la suite d'incitations fiscales, risque d'être inefficiente, puisqu'elle ne tient pas compte des externalités positives ou négatives (hausse des opportunités d'emploi, congestion, pollution, etc.) pour les municipalités avoisinantes.
- La prospérité de la ville centrale et celle des banlieues d'une agglomération urbaine évoluent en tandem. Ce fait est confirmé par plusieurs études, qui se sont attardées notamment à l'évolution du revenu des ménages, des taux de chômage et de création d'emplois.[8]

5.5.3 LES EFFETS DE DÉBORDEMENT

5.5.3.1 Le navettage

Dans les agglomérations urbaines, les villes centrales offrent souvent des services ayant des effets de débordement sur les autres municipalités, en raison de la forte mobilité des résidants de l'agglomération. Ainsi, un grand nombre de résidants des municipalités voisines vont fréquemment dans la ville centrale pour y travailler, y faire des achats ou s'y divertir. D'autres ne font que la traverser pour se rendre à leur destination finale. Ces types de déplacements se produisent

8. Voir, entre autres, J. Persky, E. Sclar and W. Wiewel (avec la collaboration de W. Cook), *Does America Need Cities ?*, Washington, D.C., Economic Policy Institute, 1991 ; H. V. Savitch, D. Collins, D. Sanders et J. P. Markham, « Ties That Bind : Central Cities, Suburbs, and the New Metropolitan Region », *Economic Development Quarterly*, vol. 7, no 4, novembre 1993 ; H. V. Savitch, « Straw Men, Red Herrings... and Suburban Dependency », *Urban Affairs Review*, vol. 31, no 2, novembre 1995 ; R. Voith, « City and Suburban Growth : Substitutes or Complements ? », *Business Review*, Federal Reserve Bank of Philadelphia, septembre-octobre 1992 et *Does City Income Growth Increase Suburban Income Growth, House Value Appreciation, and Population Growth ?*, Working Paper No. 93-27, Federal Reserve Bank of Philadelphia, 1993 ; A. Schwartz, « Subservient Suburbia. The Reliance of Large Suburban Companies on Central City Firms for Financial and Professional Services », *Journal of the American Planning Association*, vol. 59, no 3, été 1993.

certes aussi en sens inverse et entre les autres municipalités de l'agglomération, mais le flux dominant se fait généralement en direction de la ville centrale.

Plusieurs soutiennent que ces « navetteurs » sont la source de coûts importants pour la ville centrale, qui doit notamment disposer des infrastructures nécessaires pour les accueillir, entretenir celles-ci et maintenir des dispositifs adéquats de sécurité publique. Cependant, ces visiteurs font aussi des dépenses importantes dans la ville centrale, d'où la difficulté d'établir avec certitude s'ils représentent un coût net pour celle-ci. Pour répondre à cette question, il faudrait d'abord pouvoir distinguer entre les divers types de navetteurs, car les coûts nets occasionnés par les navetteurs en transit, qui utilisent les routes mais pas les stationnements et ne fréquentent pas les établissements commerciaux, sont certainement différents des coûts nets engendrés par les navetteurs qui viennent y effectuer des achats ou y travailler et, dans ce dernier cas, encore faudrait-il distinguer entre ceux qui empruntent le transport en commun et ceux qui utilisent une automobile. Par ailleurs, plusieurs services fournis par la ville centrale (par exemple, les loisirs) ne sont à peu près pas utilisés par les navetteurs et il serait donc erroné d'attribuer à ces derniers une partie des coûts de ces services, en fonction, par exemple, du poids comparatif de leur nombre par rapport à celui des résidants de la ville. De façon générale, il est très ardu d'estimer les coûts et les avantages occasionnés par les différents types de navetteurs. L'annexe au chapitre expose les difficultés techniques d'une telle démarche.

Comme cette annexe le démontre, les résultats d'une étude portant sur les navetteurs sont nécessairement ambigus et reflètent les hypothèses utilisées au départ par les analystes. Ils sont en fait très sensibles à une modification de ces hypothèses, lesquelles sont elles-mêmes facilement attaquables par les détracteurs de l'étude, en raison des difficultés à répondre à diverses questions d'ordre technique. Enfin, les conclusions de l'étude peuvent toujours être mises en doute, du fait qu'elles reflètent peut-être davantage la mauvaise administration de la ville concernée que les véritables coûts du navettage.

Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que les diverses études réalisées sur les coûts et les avantages du navettage pour les villes de Montréal et de Québec[9], qui utilisent toutes le coût moyen plutôt que le coût marginal, aient donné lieu à des résultats contradictoires, les navetteurs représentant parfois un coût pour la ville centrale, parfois un avantage. Comme les coûts ou avantages nets obtenus, même avec l'utilisation du coût moyen, sont relativement peu importants et que les résultats ne sont pas robustes à une modification des hypothèses, il serait inopportun de considérer les effets de débordement engendrés par le navettage comme un élément indiscutable de la problématique d'agglomération.

Cependant, d'autres effets de débordement que ceux liés aux déplacements existent sur le territoire d'une communauté formée de plusieurs municipalités, notamment ceux liés aux déficits d'exploitation d'équipements à vocation supramunicipale et à la concentration de responsabilités sociales et économiques dans la ville centrale.

9. Collin, J.-P., *Le développement résidentiel suburbain et l'exploitation de la ville centrale*, INRS-Urbanisation, 1981 ; Collin, J.-P., *Les effets de débordement à Montréal. L'impact budgétaire du navettage pour la ville centrale : considérations théoriques et pratiques*, INRS-Urbanisation, 1992 ; Deloitte et Touche, Groupe-conseil S.E.N.C., *Impacts des navetteurs sur les finances municipales*, 1998 ; Roche ltée, Groupe-conseil et Malette, Major et Martin, conseillers en administration, *Mémoire à la Commission d'étude sur la ville de Québec*, rapport technique, 1986 ; Ville de Québec, *Développer ensemble la capitale : Mémoire à la Commission d'étude sur la Ville de Québec*, 1986.

5.5.3.2 Les équipements à vocation supramunicipale

Certaines villes, principalement les villes centrales, opèrent et financent seules des équipements à vocation supramunicipale. Alors que la décision d'implanter de tels équipements a souvent été prise par une seule municipalité, ces équipements sont fréquemment utilisés par un nombre important de citoyens vivant dans d'autres municipalités et sont parfois un élément significatif du développement de l'agglomération.

Un questionnaire a été adressé à toutes les municipalités du Québec en juin 1997 par le ministère des Affaires municipales pour estimer la prévalence de ce type d'équipements. La moitié (51 %) des municipalités ont complété le questionnaire et recensé quelque 246 équipements à portée supramunicipale (à l'échelle minimale d'une MRC ou d'une communauté urbaine), requérant de leur part une contribution de l'ordre de 111 M $. Comme l'interprétation des municipalités a pu parfois être assez large et que la moitié d'entre elles n'ont pas participé à ce recensement, ces résultats ne doivent être considérés que comme une indication de l'ampleur de la problématique que représente l'utilisation d'équipements d'une municipalité, souvent une ville centrale, par les résidants des autres municipalités de l'agglomération, qui contribuent peu à en supporter les coûts.

5.5.3.3 Les responsabilités sociales et économiques des villes centrales

Au fil des ans, il s'est progressivement produit une migration des populations à revenu élevé, de la ville centrale vers les banlieues des agglomérations urbaines. Bien que l'on ait assisté récemment à une « gentrification » de certains quartiers centraux, on constate toujours une concentration des populations à revenu faible dans les villes centrales, ce qui leur cause des difficultés de financement. Ce fait est illustré par le tableau 5.2, qui présente, pour 1996, respectivement le revenu médian par ménage de la ville centrale et la moyenne de ceux des autres municipalités de l'agglomération, pour les six RMR du Québec.

Comme les ménages à faible revenu résidant dans une municipalité sont susceptibles d'augmenter davantage les coûts de services de celle-ci que ses revenus[10], plusieurs municipalités de banlieue ont adopté des politiques de zonage qui spécifient des superficies minimales de lots résidentiels et des restrictions à la présence d'habitations multifamiliales, ce qui a pour effet d'exclure ces ménages. De même, les dépenses en logements sociaux sont très inégalement réparties sur le territoire des agglomérations. À titre d'exemple, Montréal, où l'on retrouve 37% des logements de la RMR, regroupe 63 % des habitations à loyer modique (HLM) de la même région. Dans le cas de Québec, les proportions sont respectivement de 31 % et de 52 %. D'autres villes centrales, plus

10. Dans un intéressant article paru en 1998 dans la revue *Urban Studies* et intitulé « Poverty and Urban Public Expenditures » , Janet Rothenberg Pack tente d'établir les dépenses reliées à la pauvreté dans les grandes villes américaines et de déterminer les écarts de fardeau fiscal imputables aux différences dans les taux de pauvreté. Comme on s'y attendait, les dépenses *per capita* reliées **directement** à la pauvreté (telles le logement social, l'assistance sociale et Medicare) augmentent avec l'incidence de cette dernière, mais la conclusion la plus frappante de l'étude est que ce sont les dépenses *per capita* **indirectement** reliées au taux de pauvreté qui augmentent davantage. Celles-ci, qui comprennent la sécurité publique (police, lutte aux incendies) et les dépenses de l'administration judiciaire et générale, augmentent de 27,75$ U.S. par point de pourcentage de pauvreté, alors que les dépenses *per capita* qui sont directement attribuables à cette dernière n'augmentent que de 10,06 $ U.S.

petites, sont également touchées par cette réalité, par exemple Saint-Hyacinthe, où l'on retrouve 100 % des HLM de l'agglomération. On constate donc que la responsabilité d'offrir des services aux populations à faible revenu d'une agglomération incombe généralement de façon disproportionnée à la ville centrale.

Tableau 5.2

Revenu médian par ménage de la ville centrale et moyenne des revenus médians par ménage des autres municipalités de l'agglomération, pour les six RMR du Québec, 1996

RMR	Revenu médian par ménage de la ville centrale ($)	Moyenne des revenus médians par ménage des autres villes de l'agglomération ($)
Chicoutimi	35 442	38 057
Hull	34 457	48 304
Montréal	25 530	38 499
Québec	26 994	42 272
Sherbrooke	25 637	39 151
Trois-Rivières	25 256	38 192

Source : Statistique Canada, recensement 1996

Parmi les autres effets de débordement identifiables, on peut noter les efforts importants que consacrent les villes centrales à la promotion et au développement économiques, efforts qui profitent aussi aux autres villes de l'agglomération. Tous ces effets de débordement qui ne sont pas internalisés, c'est-à-dire dont les coûts ne sont pas partagés entre toutes les municipalités qui en retirent des bénéfices, ont pour conséquence d'augmenter l'écart entre les fardeaux fiscaux respectifs des citoyens de la ville centrale et de ceux des autres municipalités de l'agglomération. Or, les problèmes des villes centrales ont une incidence importante sur le développement économique du Québec, car des villes centrales qui périclitent ne peuvent qu'affecter négativement l'économie des agglomérations urbaines aussi bien que celle des régions périphériques.

5.5.4 UNE PLANIFICATION ET UNE GESTION DÉFICIENTES DE L'ESPACE URBAIN

La planification et la gestion de l'espace urbain se traduisent, d'une part, dans des schémas d'aménagement et, d'autre part, dans des plans et des règlements d'urbanisme. La confection de ces derniers fait partie des compétences obligatoires des municipalités locales, tandis que l'élaboration des schémas d'aménagement et leur suivi relèvent du mandat des MRC et des communautés urbaines. À leur échelle respective, les schémas d'aménagement et les plans d'urbanisme énoncent les objectifs et la politique devant servir de guides à l'aménagement physique de l'espace urbain, compte tenu des questions pertinentes d'ordre social, économique et environnemental,

alors que la réglementation municipale, qui comprend principalement les règlements de zonage et de lotissement ainsi que les conditions d'octroi de permis d'aménagement, traduit cette politique dans la gestion quotidienne.

Les tendances en matière d'aménagement urbain ont connu en Amérique du Nord trois grandes étapes. Jusqu'au début des années 1960, l'aspect physique de l'aménagement dominait, la principale préoccupation étant de fournir une infrastructure aux zones périphériques pour assurer leur expansion. Cette infrastructure était, dans la majorité des cas, largement subventionnée par la province ou l'État. Durant les années 1970 et 1980, l'élément social de l'aménagement prédominait : les nouveaux développements devaient inclure des logements à coût abordable, des parcs et d'autres équipements sociaux ou collectifs. Depuis la fin des années 1980, l'élément financier domine sans contredit les questions d'aménagement. La planification et la gestion de l'espace urbain se font d'abord et avant tout en fonction de la rentabilité fiscale, c'est-à-dire au moyen d'exercices comparatifs de coûts et de revenus relativement aux choix de développement urbain. Cet « urbanisme fiscal », comme on a pu le qualifier à juste titre, a été exacerbé au Québec par l'autonomie et la responsabilisation fiscales des municipalités réalisées par la réforme de 1980. Il a eu des incidences importantes sur les choix de localisation des contribuables, particulièrement de ceux à revenus plus élevés, qui, afin de se payer de meilleurs services à plus bas prix, se sont regroupés avec d'autres contribuables du même niveau socio-économique que le leur et, par divers règlements de zonage ou d'autre nature, ont en quelque sorte « exclu » les contribuables plus défavorisés. Ceux-ci se sont retrouvés concentrés dans les villes centrales, avec des conséquences directes sur la fiscalité comparative, les développements immobiliers moins rentables dans ces villes ne permettant pas d'engendrer assez de revenus pour réduire les écarts fiscaux avec les villes périphériques.

Ce phénomène s'est traduit, non seulement par l'aggravation des disparités fiscales, mais aussi par l'accentuation de l'étalement urbain et de ses coûts : expansion du réseau routier, construction d'infrastructures et d'équipements municipaux et scolaires, etc. Ces coûts ont été subventionnés en grande partie par le gouvernement et le sont toujours, de sorte que plusieurs individus font encore des choix de localisation inefficients, puisqu'ils n'ont pas à en supporter le véritable coût. En conséquence de l'exode de ces citoyens vers les municipalités périphériques, les villes centrales se retrouvent souvent avec des équipements sous-utilisés, alors qu'il s'en construit de nouveaux en périphérie. La situation est la même dans le secteur scolaire. Cet état de fait est donc attribuable en partie au manque de cohérence dans les actions gouvernementales qui peuvent affecter l'utilisation du sol.

Par contre, il ne faut pas oublier qu'alors que la majorité des études empiriques confirment que le coût *per capita* de services publics tels l'approvisionnement en eau, les égouts, les équipements et les infrastructures est plus faible lorsque la densité de population est plus forte, plusieurs études démontrent que le coût *per capita* d'autres services, tels la surveillance policière et les services à connotation sociale, varie plutôt proportionnellement à la densité du développement[11]. Il existe aussi des avantages privés à l'étalement urbain, qui augmente la qualité de vie de nombreux citoyens.

11. Voir, par exemple, Marchand, C. et J. Charland, *La frange périurbaine : revue des modes et des coûts de développement*, Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales, Toronto, 1992. Les auteurs font une revue d'études américaines et britanniques.

Par conséquent, toute planification efficace doit tenir compte des effets de débordement et estimer à la fois les coûts et les avantages de l'étalement, pour en arriver à un aménagement optimal de l'espace urbain.

5.5.5 LES DISPARITÉS FISCALES INTERMUNICIPALES

De façon générale, les villes centrales ont des dépenses par habitant plus élevées et un taux d'imposition supérieur à ceux des autres villes de leur agglomération. Ainsi, les six villes centrales des RMR accusent un effort fiscal de 25 % supérieur à celui des villes périphériques. À titre d'exemple, on constate, dans le tableau 5.3, que le taux global de taxation uniformisé[12] que l'on peut inférer du budget adopté par la Ville de Montréal en 1999, soit 2,5197 $ des 100 $ d'évaluation, est supérieur de 21 % au taux moyen des 28 autres municipalités de l'île et de neuf villes de la banlieue immédiate (soit 2,0890 $). Parmi les municipalités de l'île, Montréal n'est surpassée à cet égard que par Saint-Pierre[13]. Lorsqu'on ajoute les taxes spécifiques imposées au secteur non résidentiel, pour obtenir le taux de taxation uniformisé combiné, Montréal occupe le troisième rang en termes de fardeau fiscal, avec 3,09$ des 100 $ d'évaluation, derrière Montréal-Est (4,40 $) et Saint-Pierre (3,94 $).

L'écart de fardeau fiscal que l'on constate généralement entre les villes centrales et les municipalités périphériques, mais aussi entre ces dernières, s'explique par une combinaison de divers éléments : les choix des résidants en matière de services locaux, les responsabilités particulières assumées par certaines municipalités et ayant des effets de débordement sur les autres, les choix de localisation découlant en partie de la concurrence fiscale intermunicipale et se traduisant par une répartition inégale de la richesse foncière sur le territoire, le degré de vieillissement et de désuétude des infrastructures et, enfin, les modes de gestion.

Lorsque les écarts de fardeau fiscal ne reflètent que des différences dans les choix locaux de services faits par les citoyens, ces disparités sont à la fois équitables et efficientes. Cependant, il est clair qu'une partie significative des écarts constatés présentement découlent d'autres facteurs, notamment des effets importants de débordement. Les sections précédentes ont fait ressortir le fait que certains problèmes régionaux, notamment les problèmes sociaux liés à la pauvreté, ont tendance à être concentrés dans les villes centrales, ce qui produit des externalités positives pour les villes périphériques. De même, les villes centrales supportent le coût de services et d'équipements dont les bénéfices ont une portée supramunicipale. Enfin, la fragmentation des gouvernements locaux, l'absence d'une vision d'ensemble et la concurrence fiscale qui s'ensuit sont source d'étalement urbain en même temps que d'une répartition spatiale très inégale de l'assiette foncière entre les municipalités de l'agglomération.

De telles inégalités ne peuvent qu'engendrer une iniquité horizontale dans le prix que paient les résidants de différentes municipalités pour bénéficier des mêmes services, d'où l'importance d'internaliser dans la mesure du possible ces effets de débordement. Au-delà des choix locaux et des effets de débordement, les disparités fiscales peuvent aussi être imputables au degré différent

12. Les recettes entrant dans le calcul du taux global de taxation uniformisé sont celles de la taxe foncière générale et de la tarification. Ces recettes sont divisées par les valeurs foncières imposables uniformisées.

13. Il est fait abstraction de l'Île-Dorval, qui ne compte que deux habitants.

de désuétude des équipements et infrastructures. À cet égard, le milieu bâti des villes centrales et même de certaines municipalités périphériques est plus âgé et requiert des investissements plus importants en entretien et en rénovation.

Tableau 5.3
Comptes de taxes des 29 municipalités de l'île de Montréal et de certaines municipalités de banlieue, en 1999

		Population	Taux global de taxation uniformisé (par 100 $ d'évaluation)	Total des taxes (maison de 125 000 $)	Taux de taxation uniformisé combiné (par 100 $ d'évaluation)
LES COMPTES DE TAXES DES 29 MUNICIPALITÉS DE L'ÎLE DE MONTRÉAL					
1	Anjou	37 308	1,8022	2 253 $	2,6220
2	Baie d'Urfé	3 774	1,3790	1 724 $	1,8098
3	Beaconsfield	19 414	1,9916	2 490 $	2,0269
4	Côte St-Luc	29 705	2,1546	2 693 $	2,3247
5	Dollard-des-Ormeaux	47 826	2,3545	2 943 $	2,6120
6	Dorval[1]	17 572	1,6700	2 088 $	2,6958
7	Hampstead	6 986	2,3384	2 923 $	2,3384
8	Kirkland	18 678	1,9926	2 491 $	2,4259
9	Lachine	35 171	1,9637	2 455 $	2,8445
10	La Salle	72 029	2,1566	2 696 $	2,6031
11	L'île-Bizard	13 038	1,7540	2 193 $	1,8477
12	L'île-Dorval [2]	2	5,2979	6 622 $	5,2979
13	Montréal	1 016 376	2,5197	3 150 $	3,0934
14	Montréal-Est	3 523	2,2400	2 800 $	4,3984
15	Montréal-Ouest	5 254	2,4285	3 036 $	2,5121
16	Montréal-Nord	81 581	2,0911	2 614 $	2,4456
17	Mont-Royal	18 282	1,4946	1 868 $	1,9369
18	Outremont	22 571	1,6757	2 095 $	1,7789
19	Pierrefonds	52 986	2,3326	2 916 $	2,4714
20	Pointe-Claire[1]	28 435	1,8780	2 348 $	2,8648
21	Roxboro	5 950	2,0832	2 604 $	2,2378
22	Sainte-Anne-de-Bellevue	4 700	1,5588	1 949 $	1,9388
23	Sainte-Geneviève	3 339	2,1590	2 699 $	2,3707
24	Saint-Pierre	4 739	2,9709	3 714 $	3,9377
25	Senneville	906	1,1904	1 488 $	1,4939
26	Saint-Laurent	74 240	1,7678	2 210 $	2,7048
27	Saint-Léonard	71 327	2,0333	2 542 $	2,5710
28	Verdun[3]	59 714	2,3279	2 910 $	2,6118
29	Westmount	20 420	1,4062	1 758 $	1,6725
LES TAXES EN BANLIEUE					
1	Boucherville	34 989	1,5153	1 894 $	1,8072
2	Brossard	65 927	1,5835	1 979 $	1,7495
3	Greenfield Park	17 337	1,7336	2 167 $	2,0095
4	Laval	330 400	2,2320	2 790 $	2,6270
5	Longueuil	127 977	1,8355	2 294 $	2,0889
6	Repentigny	53 824	1,7378	2 172 $	1,8269
7	Saint-Eustache	39 860	1,9307	2 413 $	2,1484
8	Saint-Hubert	77 042	2,0025	2 503 $	2,1840
9	Saint-Lambert	20 971	1,3292	1 662 $	1,3872

1. Le budget 1999 de cette municipalité n'avait pas encore été déposé au moment de faire ce tableau. Les chiffres sont basés sur le compte de taxes de 1998.
2. L'île-Dorval n'a que deux résidants permanents, mais elle compte 57 résidences secondaires.
3. Il y a deux taux de taxes à Verdun, l'un pour la « terre ferme » (c'est celui qui a été utilisé pour les fins de ce tableau) et l'autre, pour les résidants de l'île-des-Sœurs, qui est fixé à 2,11 en ce qui a trait au TGTU.

Source : Ministère des Affaires municipales et de la Métropole

Les disparités fiscales peuvent enfin découler de modes de gestion qui diffèrent sur les plans de l'efficience et de l'efficacité. Comme le démontre le chapitre 8, le niveau de la rémunération globale des employés municipaux est plus élevé en moyenne de 8 % dans les villes de plus de 50 000 habitants, dont font partie les villes centrales des RMR, que dans les villes de 25 000 à 50 000 habitants. Par ailleurs, le manque de productivité de la main-d'œuvre des plus grosses villes et leur gestion inefficiente sont souvent décriés par les municipalités périphériques. Il existe cependant peu d'analyses approfondies à ce sujet.

5.6 LA PROBLÉMATIQUE DE LA RÉGION MÉTROPOLITAINE DE MONTRÉAL

Comme les autres agglomérations urbaines, la région métropolitaine de Montréal souffre de sa fragmentation et de l'absence d'une vision d'ensemble. Cependant, l'échelle de cette problématique est sans commune mesure avec ce que l'on connaît dans les autres agglomérations et les conséquences en sont plus dramatiques, puisqu'il s'agit de la locomotive économique du Québec.

La situation de la ville même de Montréal comporte aussi, du fait de son statut de métropole, des particularités importantes.

5.6.1 FRAGMENTATION ET ABSENCE D'UNE VISION COMMUNE

En 1996, la RMR de Montréal comptait 3 326 510 habitants, répartis dans 111 municipalités. Le noyau urbanisé de cette RMR comprend 77 municipalités. Plus de 550 000 personnes se déplacent quotidiennement vers Montréal, dont 375 000 travailleurs. Sur le territoire de la RMR, on compte (en tout ou en partie) cinq régions administratives, 16 MRC et une communauté urbaine regroupant les 29 municipalités de l'île de Montréal et de deux îles adjacentes.

On compte en outre, sur le territoire de la RMR, 20 organismes de transport en commun, dont les trois principaux sont la Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal, la Société de transport de la Rive-Sud de Montréal et la Société de transport de Laval, cinq conseils régionaux de développement et cinq régies régionales de la santé et des services sociaux, sans compter le grand nombre d'autres organismes ayant une vocation plus spécialisée (conseils régionaux de la culture, unités régionales de loisirs et de sports, etc.).

Déjà, en 1993, le rapport du Groupe de travail sur Montréal et sa région, présidé par Claude Pichette, identifiait parmi les principaux problèmes de la région métropolitaine l'absence d'une perspective régionale, l'insuffisance des efforts de coopération entre municipalités et le manque de cohérence et de coordination de l'action gouvernementale. Depuis ce temps, on a assisté successivement à :

- en 1995, la création de l'Agence métropolitaine de transport, ayant pour mission de planifier et de coordonner les interventions en transport collectif à l'échelle métropolitaine, de mettre en place ou de gérer les équipements et infrastructures d'envergure métropolitaine (parcs de stationnements incitatifs, voies réservées, trains de banlieue, etc.) et d'effectuer un meilleur partage des coûts du transport en commun par le biais, notamment, de l'imposition d'une taxe sur l'essence et de droits d'immatriculation ;
- en 1996, la création du ministère de la Métropole, dont le rôle principal était d'assurer la cohérence des actions gouvernementales et la concertation des initiatives du milieu métropolitain et dont le territoire d'intervention était celui de la RMR. Ce ministère a été fusionné, au début de 1999, avec celui des Affaires municipales ;
- en 1996, la création de l'organisme Montréal International, initiative conjointe des secteurs privé et public qui en assurent le financement, et dont le rôle consiste principalement à attirer les investissements étrangers et à développer l'exportation ;
- en 1997, l'adoption de la Loi sur la Commission de développement de la métropole, devant intervenir prioritairement dans les domaines du développement économique, de l'aménagement du territoire et du transport intégré des personnes et des biens, et dont le territoire s'apparente à celui de la RMR. Cette Commission, dont aucun membre ne devait être élu directement et dont le rôle en était essentiellement un de planification, n'a jamais vu le jour en raison de dissensions, notamment de la part des préfets de la couronne nord et de la Conférence des maires de banlieue de l'île de Montréal.

Malgré ces efforts, qui démontrent une certaine prise de conscience de la problématique métropolitaine, on peut affirmer qu'aujourd'hui comme hier, la région métropolitaine n'est pas en mesure d'orienter sa croissance de façon cohérente. Elle se développe dans le désordre, sans vision d'ensemble, et connaît un étalement urbain très coûteux. Des problèmes majeurs de coordination existent toujours en matière d'aménagement, d'environnement et de développement économique. Ainsi, il n'existe aucune instance métropolitaine ayant la responsabilité unique de l'aménagement de l'ensemble du territoire métropolitain. Par ailleurs, dans le domaine du développement économique, et malgré la présence de Montréal International, l'absence fréquente de collaboration intermunicipale résulte en une dispersion des énergies et une compétition improductive, qui se manifestent à la fois dans les représentations multiples et conflictuelles de plusieurs municipalités de la région auprès des mêmes investisseurs étrangers et dans la concurrence fiscale qu'elles se font entre elles. Dans le domaine du transport en commun, malgré l'existence de l'AMT, plusieurs municipalités dont les résidants fréquentent assidûment l'île de Montréal, pour y travailler ou à d'autres fins, ne contribuent pas dans une proportion équitable aux coûts du transport en commun. Cela est particulièrement vrai des municipalités situées hors du territoire des trois sociétés de transport, mais des iniquités de financement se font aussi sentir entre ces dernières.

Ce dernier fait n'est guère surprenant quand on constate l'inadéquation du territoire actuel de la communauté urbaine. La création de la CUM, en 1969, visait à assurer une plus grande équité fiscale entre les municipalités membres et une plus grande efficacité dans la gestion de certains services, en confiant à la Communauté les responsabilités en matière d'aménagement, d'évaluation foncière, de parcs régionaux, d'assainissement de l'air, d'épuration des eaux, de transport en commun et de police. Sur la base des données de recensement de Statistique Canada, la popu-

lation de la CUM, qui représentait 71 % de celle de la RMR en 1971, n'en représentait plus que 53 % en 1996. Le territoire actuel de la CUM apparaît trop étroit pour refléter l'incidence réelle des coûts et des bénéfices totaux des responsabilités qu'elle assume et pour traduire dans ces responsabilités une vision véritablement métropolitaine.

Par ailleurs, la juxtaposition de cinq régions administratives sur le territoire de la RMR équivaut, de la part du gouvernement, à une négation de l'existence même de la région métropolitaine et contribue à son affaiblissement et à sa fragmentation, alors même qu'un regroupement des forces s'impose pour surmonter les problèmes qui minent son dynamisme.

5.6.2 LES EFFETS DE DÉBORDEMENT ET LEURS CONSÉQUENCES SUR MONTRÉAL

En 1998, les 111 municipalités de la RMR ont prévu, dans leur budget, des dépenses totales de 4,72 milliards de dollars. Le tableau 5.4 montre le partage de ces dépenses entre les principaux groupes de municipalités, de même que ce qu'elles représentaient *per capita* et en proportion de la richesse foncière uniformisée.

Tableau 5.4

Dépenses des principaux groupes de municipalités de la RMR de Montréal, 1998

	M $	%	$/habitant	$/100 $ RFU	RFU/habitant
Montréal	1 952,9	41,3	1 921,45	4,06	47 275 $
Autres villes de la CUM	1 166,0	24,7	1 535,22	2,83	54 192 $
Laval	425,5	9,0	1 287,78	3,10	41 511 $
MRC de Champlain	320,1	6,8	1 018,43	2,55	39 885 $
Couronne nord	462,6	9,8	938,70	2,87	38 185 $
Couronne sud	396,9	8,4	960,63	2,19	43 879 $

Source : Ministère des Affaires municipales et de la Métropole

Pour financer ses dépenses plus élevées, Montréal impose à ses résidants, citoyens et entreprises, une fiscalité plus lourde en moyenne que dans les municipalités périphériques. L'écart est de 25 % dans le secteur résidentiel et de 42 % dans le secteur non résidentiel.

Comme dans le cas des autres agglomérations urbaines, ces disparités fiscales et de dépenses peuvent provenir de différents facteurs, qui sont explicités dans les sous-sections qui suivent.

5.6.2.1 Une différence dans les choix de services exercés par les citoyens

Bien que cet élément soit certainement présent en raison des caractéristiques socio-économiques de la population de Montréal, on ne peut dire que la qualité moyenne des services offerts par Montréal soit à l'évidence supérieure à celle des autres municipalités. Certains ser-

vices peuvent être offerts plus fréquemment (cueillette des déchets dans certains quartiers), plus promptement (déneigement de certaines artères importantes), ou en plus grand nombre (services sociaux), mais ces choix apparaissent liés à la nature des clientèles, plutôt qu'à des demandes des citoyens pour une qualité ou une quantité accrue de services. Ainsi, le coût unitaire de production de certains services peut être plus élevé en raison de la densité plus forte et des besoins plus variés des citoyens et entreprises, qui exigent des adaptations nombreuses.

5.6.2.2 L'âge et la désuétude du milieu bâti

Les infrastructures et équipements de la ville de Montréal sont relativement âgés. Par conséquent, les coûts de réparations et d'améliorations requises par l'évolution des besoins sont en moyenne plus élevés.

5.6.2.3 La présence de nombreux équipements régionaux et nationaux

Montréal assume seule les coûts de grands équipements dont les retombées excèdent largement son territoire. Certains de ces équipements ont une portée plutôt régionale : c'est le cas, par exemple, du Parc des îles, du Mont-Royal et du Centre Claude-Robillard. Dans le cas d'autres équipements, on peut soutenir que leur portée est véritablement nationale : ainsi en est-il du Jardin botanique, du Biodôme, du Planétarium et de l'Insectarium. Le déficit d'exploitation des équipements dits régionaux s'élève à environ 47 M $, alors que celui des équipements nationaux est de l'ordre de 25 M $, pour un total de 72 M $.

5.6.2.4 La tenue d'événements à caractère régional ou national

Montréal est l'hôtesse d'événements à caractère régional ou même national. Qu'on pense, par exemple, au Festival Juste pour rire ou au Festival de jazz. Ces événements ont des retombées touristiques dans toute la région métropolitaine et sont fréquentés en grande partie par des personnes de l'extérieur de la ville et même de la communauté urbaine. Cependant, les coûts occasionnés par ces événements sont supportés soit par la seule population de Montréal (nettoyage des rues, par exemple), soit par la population de la CUM (e.g. services de police). On notera toutefois que la tendance est de plus en plus à imposer aux organisateurs de tels événements une forme de tarification, pour recouvrer, au moins en partie, les coûts engendrés par leur tenue, ou, alternativement, à exiger qu'ils aient leur propre équipe de nettoyage ou leur propre service d'ordre, comme ce fut le cas notamment pour le Festival de jazz ces dernières années.

5.6.2.5 Les responsabilités sociales assumées par Montréal

Le revenu moyen des ménages à Montréal était de 34 356 $ en 1996, comparativement à 42 229 $ au Québec et à 50 089 $ dans le reste de la région métropolitaine. Alors que les résidants de Montréal comptent pour environ 14 % de la population du Québec, près du quart des ménages inscrits à l'aide sociale au Québec résident sur son territoire. En outre, c'est à Montréal que se concentrent la majeure partie des itinérants de la région métropolitaine. Compte tenu de cette situation, Montréal se voit dans l'obligation d'intervenir, directement ou indirectement, pour aider

cette population démunie, notamment en appuyant les nombreux organismes de charité sur son territoire.

La ville de Montréal accueille, de plus, 40 % des immigrants du Québec et compte une large proportion de personnes âgées et de nombreuses familles monoparentales. Cet état de fait oblige la Ville à adapter ses programmes et ses services à une clientèle très hétérogène, aux besoins variés.

5.6.2.6 Les responsabilités de Montréal en matière de développement économique

Comme toutes les villes centrales, Montréal a une responsabilité particulière en matière de développement économique de son agglomération. Cependant, les retombées des efforts de Montréal excèdent largement celles des autres villes centrales, du fait que Montréal est la métropole du Québec et joue, dans plusieurs domaines économiques (notamment dans les télécommunications et la nouvelle technologie de l'information), un rôle de locomotive. Sa notoriété et ses efforts de promotion se répercutent sur la position qu'occupe le Québec tout entier sur la scène économique mondiale. Or, l'écart important de fiscalité non résidentielle entre Montréal et sa banlieue pousse certaines entreprises à s'installer hors de Montréal, ce qui prive celle-ci de recettes fiscales qui sont essentiellement le fruit de ses efforts. La Ville fait aussi valoir que, même dans le cas où des entreprises de la nouvelle économie du savoir s'installent chez elle, son assiette fiscale n'augmente pas de façon importante, puisque ces entreprises ne font que peu d'investissements immobiliers.

5.6.2.7 Des problèmes de gestion plus accentués à Montréal

De nombreux intervenants devant la Commission, provenant principalement de la région métropolitaine, ont suggéré qu'une partie de la solution aux problèmes de Montréal passe par une gestion plus serrée des ressources financières à sa disposition. L'analyse financière du chapitre 3 du présent rapport démontre que, relativement à la moyenne du Québec, le rapport entre les dépenses de Montréal et sa capacité fiscale est élevé, ce qui se traduit par de hauts taux de taxation. Certes, cette situation est sans aucun doute imputable en partie aux nombreuses responsabilités de nature supramunicipale ou même nationale qu'a à supporter Montréal sans un partage des coûts adéquat. Toutefois, de l'avis de la Commission, elle est aussi attribuable à une gestion parfois inefficiente.

La Commission n'avait ni le mandat ni les ressources nécessaires à l'analyse détaillée des problèmes de gestion de la Ville de Montréal. Cependant, si l'on se fie au rapport du vérificateur de la Ville, certains éléments sont déficients, dont les suivants :

- manque de suivi quant à plusieurs ratios financiers, ce qui laisse supposer des problèmes sous-jacents (e.g. frais financiers équivalant à 18 % des recettes cumulées) ;
- manque de préparation des services informatisés pour le bogue de l'an 2000 ;
- désuétude des systèmes d'information de gestion ;
- hypothèses de planification budgétaire irréalistes ;

- gestion douteuse des contrats de voirie ;
- transfert des excédents lors de la fermeture des règlements d'emprunt.

Par ailleurs, Montréal doit porter aujourd'hui le poids de décisions passées de gestion dont le bien-fondé apparaît pour le moins discutable : étalement sur 40 ans au lieu de 20 du remboursement des emprunts contractés pour construire le métro, contributions insuffisantes aux fonds de retraite des employés avant 1984, certains investissements immobiliers des sociétés paramunicipales, etc. En 1998, le coût de ces décisions passées atteignait 110,9 M $, soit 6,1 % du budget de la Ville.

Enfin, l'écart important entre la rémunération des employés municipaux et ceux du secteur public est aussi au cœur de la problématique. Rappelons que, selon l'Institut de recherche et d'information sur la rémunération (IRIR), les employés des villes de 100 000 habitants et plus, dont fait partie Montréal, affichaient, en 1996, un écart favorable de rémunération globale de 30,1 %, par rapport à ceux de l'administration provinciale.

5.6.3 LA SITUATION DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE MONTRÉAL

La CUM se retrouve, en 1998, en quelque sorte au même point que la Ville de Montréal avant sa création : les services qu'elle offre ont des retombées qui dépassent largement son territoire, mais elle en assume seule le coût. C'est le cas, notamment, de certains services policiers spécialisés et des services de la Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal (STCUM). Cette situation se reflète dans le compte de taxes des contribuables de la CUM et crée un écart de fardeau fiscal avec les autres résidants de la RMR.

Par ailleurs, en vertu du principe voulant qu'il n'y ait pas de taxation sans représentation élective, la CUM ne dispose pas de ressources financières propres. Cet arrangement oblige les élus municipaux qui siègent à son conseil à procéder à des arbitrages entre les besoins de leur propre municipalité et ceux de la CUM. L'arbitrage est encore plus difficile à réaliser dans un contexte où l'assiette foncière plafonne ou diminue, puisque les crédits accordés à la CUM par chacune des municipalités membres sont des sommes qui ne peuvent être utilisées par elles pour répondre directement aux besoins exprimés par leurs citoyens-électeurs.

Au cours des dernières années, la CUM a réduit le coût de production de ses services et reporté des dépenses. La contribution des municipalités à la STCUM est passée de 305 M $ en 1994 à 255 M $ en 1998, pour une baisse de 16,6 %. Dans l'établissement du budget 1999 de la CUM, la STCUM a de nouveau écopé, puisque la CUM s'est approprié un surplus de 13 M $ et que la Société a dû prévoir une hausse des tarifs de 2,5 % à compter du 1er avril, pour aller chercher une somme de 10 M $. Ainsi, les problèmes budgétaires que connaît la CUM se traduisent fréquemment par des décisions défavorables à certains grands services publics, dont le transport en commun, sans que l'on tienne compte adéquatement des effets négatifs possibles sur l'efficacité des échanges économiques et sociaux dans la région métropolitaine.

Par ailleurs, la CUM affirme que ses problèmes budgétaires sont exacerbés par le fait qu'elle doit supporter seule le coût de fonctions dont le financement est assumé par le gouvernement ailleurs au Québec. Elle estime ainsi à 30 M $ le coût du transport des écoliers intégré aux services

réguliers de la STCUM et à 70 M $ celui des services policiers spécialisés offerts par le Service de police de la Communauté urbaine de Montréal (SPCUM).

En ce qui a trait au transport scolaire, il est exact que la STCUM assume certains frais liés au transport scolaire qui, ailleurs, sont généralement assumés par l'État, les élèves utilisant surtout le transport par autobus scolaire. Cependant, la région métropolitaine bénéficie de subventions considérables pour son transport en commun : les dépenses d'investissement pour le métro sont assumées en totalité par le gouvernement, le maintien des actifs du métro l'est à 75 % et le coût d'achat des autobus,à 50 %.À la marge, le coût du transport des étudiants est probablement minime, comparativement aux subsides versés par le gouvernement pour le transport en commun dans la région de Montréal. Il faut noter aussi que les étudiants peuvent bénéficier de leur laissez-passer en tout temps, et non seulement aux fins du transport scolaire. Il convient enfin de noter qu'ailleurs au Québec, il y a environ 28 000 élèves utilisant le transport intégré et qui seraient autrement admissibles au transport exclusif (pour un coût approximatif de 7,3 M $, sur la base de l'écart mensuel entre le tarif régulier et le tarif réduit pour les étudiants, qui est de 260 $ annuellement). La problématique n'est donc pas exclusive à la STCUM.

Quant aux services de police spécialisés offerts par le SPCUM, certains d'entre eux sont, dans une agglomération de la taille et de la densité de celle de Montréal, assimilables à des services de base. Si l'on se limite aux mandats nationaux, au sens où l'entend le ministère de la Sécurité publique,à savoir essentiellement la lutte au crime organisé, le coût des services à compenser est d'environ 15 M $.

5.6.4 UNE MÉTROPOLE SANS GOUVERNE?

Ce constat de la situation dans la région métropolitaine amène à se questionner sur l'état de la gouverne dans cette région cruciale pour l'avenir du Québec. La région de Montréal apparaît à la fois surgouvernée et sous-gouvernée. Surgouvernée du fait de la pléthore de structures et d'organismes que l'on y retrouve ; sous-gouvernée en raison du manque de cohésion et de solidarité intrarégionales.

Grâce à la masse critique qu'elle a réussi à constituer dans les secteur de la biopharmaceutique, de l'aéronautique, des télécommunications et des technologies de l'information, la grande région métropolitaine de Montréal est résolument devenue le centre d'excellence dans le domaine de la recherche et du développement au Canada. La preuve la plus éloquente de l'ancrage solide de cette nouvelle vocation dans les secteurs de pointe réside dans le fait que la région montréalaise mobilise 25 % de tous les investissements qui se font dans la recherche et le développement au Canada.

Cependant, si la région métropolitaine veut conserver, voire accentuer, son statut de moteur de la nouvelle économie au Québec et même au Canada, elle devra se doter de mécanismes de gestion qui lui permettent véritablement d'élaborer et d'appliquer une vision régionale du développement.

5.7 LA PROBLÉMATIQUE DE LA RÉGION DE LA CAPITALE

À certains égards, la RMR de Québec vit une situation semblable à celle de la RMR de Montréal. On y constate aussi une fragmentation du territoire, quoique beaucoup moins accentuée qu'à Montréal. La RMR de Québec comptait, en 1996, une population de 671 889 habitants, dispersés sur le territoire de 43 municipalités, dont 13 font partie de la Communauté urbaine de Québec et 30, des six municipalités régionales de comté. Cette région métropolitaine fait partie de deux régions administratives.

Comme c'était le cas pour Montréal vis-à-vis des autres municipalités de sa région, Québec a l'un des plus hauts taux de taxation de son agglomération. Le tableau 5.5 présente le taux global de taxation uniformisé (TGTU) de 1999 pour les municipalités de la Rive-Nord de la région de Québec. On constate que, selon cet indice, deux villes seulement ont un fardeau fiscal supérieur à celui de Québec.

Tableau 5.5

Taux global de taxation uniformisé des municipalités de la Rive-Nord de la région immédiate de Québec, 1999

MUNICIPALITÉS	TGTU (par 100 $ de richesse foncière uniformisée)
Sillery	1,3010
L'Ancienne-Lorette	1,7969
Cap-Rouge	1,8362
Sainte-Foy	1,8455
Saint-Augustin	1,8638
Vanier	2,1993
Saint-Émile	2,2168
Lac Saint-Charles	2,2684
Charlesbourg	2,5169
Beauport	2,5325
Québec	2,5900 [1]
Val-Bélair	2,5992 [1]
Loretteville	2,6685

1. Taux de 1998

Source : Ministère des Affaires municipales et de la Métropole

Contrairement à Montréal, la région métropolitaine de Québec n'a pas encore fait l'objet d'une étude en profondeur, qui aurait permis de définir les grands enjeux d'aménagement et de développement ainsi que les actions à mener à l'avenir sur différents plans, y compris sur le plan institutionnel. Néanmoins, à la lumière des débats qui ont eu lieu au cours des dernières années, les problèmes de la région peuvent être classés en trois catégories, qui font l'objet des sous-sections qui suivent.

5.7.1 L'ABSENCE D'UNE VISION COMMUNE

La fragmentation du territoire, l'absence d'instances métropolitaines ayant la responsabilité unique de l'aménagement et du développement économique, le fait que la communauté urbaine ne regroupe pas sur son territoire des municipalités, notamment de la Rive-Sud, qui font partie intégrante du tissu socio-économique de la région de la capitale et, enfin, l'existence de deux régions administratives sur le territoire de la RMR conduisent, comme dans la région de Montréal, à une absence de vision stratégique commune et à une concurrence intermunicipale stérile.

5.7.2 LE RÔLE DE VILLE CENTRALE JOUÉ PAR QUÉBEC

Québec doit, comme les autres villes centrales d'agglomération, assumer certains coûts occasionnés par des responsabilités et des activités ayant des effets de débordement largement positifs sur l'ensemble de la région : activités et équipements régionaux, responsabilités sociales, promotion et développement économiques, etc. Elle a aussi à composer avec des infrastructures désuètes et à poursuivre d'importantes opérations de revitalisation de certains secteurs résidentiels et commerciaux de son territoire.

5.7.3 LE STATUT DE CAPITALE

À titre de capitale du Québec, la Ville de Québec encourt sans doute certains coûts supplémentaires, car elle est le site d'événements à caractère national et doit disposer d'équipements et d'infrastructures à la hauteur de son statut. On notera toutefois que le statut de capitale s'accompagne d'investissements importants des gouvernements supérieurs : Place Royale, aménagement du Vieux port, Parc des champs de bataille, musées, Grand Théâtre, etc. La création récente de la Commission de la capitale nationale assure que Québec continuera à bénéficier, par le biais des activités de celle-ci, d'investissements d'environ 8 M $ annuellement. De tels investissements profitent bien sûr, directement ou indirectement, à l'ensemble de la population du Québec, mais il n'en demeure pas moins que ce sont surtout les citoyens de la région de la capitale qui bénéficient de ces services,à un coût largement inférieur au coût de production. Il est aussi à noter que l'investissement gouvernemental dans les infrastructures routières de la capitale et de sa région immédiate a été tel que les résidants de la région sont parmi les mieux dotés de l'Amérique du Nord en autoroutes et que la congestion routière y est à peu près absente. Enfin, Québec reçoit du gouvernement une subvention de 5 M $ par année[14], afin de pallier les coûts de certains événements, comme des manifestations, qui se tiendraient sur son territoire en vertu de son statut de capitale.

Ainsi, bien que la Ville de Québec subisse sans doute certains inconvénients du fait de son statut de ville centrale d'agglomération, il est impossible de conclure *a priori* que son statut de capitale ajoute à ces inconvénients. L'effet pourrait bien jouer en sens contraire. Par ailleurs, il est évident qu'à l'instar de ce que l'on constate pour la région métropolitaine de Montréal, il n'existe à l'heure actuelle aucune vision stratégique commune à l'ensemble des intervenants locaux en ce qui a trait à l'avenir socio-économique de la région de la Capitale.

14. Transitant par la Commission de la capitale nationale.

5.8 LA PROBLÉMATIQUE DU PARTAGE DES RESPONSABILITÉS ENTRE LES INSTANCES LOCALES ET LE GOUVERNEMENT

Cette problématique est essentiellement celle de la décentralisation. Ce terme réfère à une situation dans laquelle une partie significative des services publics est déterminée, gérée et financée par des instances dites décentralisées, et au mouvement du haut vers le bas par lequel le gouvernement transfère des responsabilités à des instances décentralisées. Cela peut viser à la fois des activités déjà réalisées par le gouvernement (décentralisation des activités) et des activités déjà réalisées par des entités décentralisées, mais financées en tout ou en partie par le gouvernement (décentralisation du financement). Le concept de décentralisation peut aussi recouvrir, par extension, les modifications apportées au degré d'autonomie des instances décentralisées. Par ailleurs, il peut arriver que la situation justifie un mouvement inverse à celui de la décentralisation, soit la centralisation au niveau du gouvernement de certains services jusque là assumés par des instances locales décentralisées.

Les instances décentralisées sont des entités dotées d'une personnalité juridique distincte et réparties sur le territoire. Il y a des degrés dans la décentralisation, selon les aspects suivants :

- le degré d'autonomie décisionnelle, qui peut varier d'une subordination étroite au gouvernement, jusqu'à une autonomie à peu près complète dans la définition des services à offrir et de la façon de les offrir, de même que dans l'allocation des ressources ;
- l'étendue et la stabilité des responsabilités, qui peuvent se limiter à un secteur d'activités (entités unifonctionnelles) ou en comprendre plusieurs (entités multifonctionnelles). De plus, les responsabilités peuvent être conférées de façon permanente ou par des ententes limitées dans le temps ;
- le mode de désignation des dirigeants : ceux-ci peuvent être nommés par le gouvernement, désignés par diverses formules d'élection indirecte ou élus au suffrage universel direct ;
- le degré d'autonomie financière : le financement peut provenir selon des proportions diverses de subventions conditionnelles, de transferts inconditionnels, de revenus de tarification ou de taxation.

La décentralisation doit être distinguée de la déconcentration, qui consiste en un simple redéploiement des unités administratives gouvernementales sur le territoire, et de la régionalisation, qui réfère à un ensemble de moyens (décentralisation, déconcentration, consultation, etc.) visant à permettre de mieux refléter la réalité des régions.

5.8.1 LE QUÉBEC, UN ÉTAT TROP CENTRALISÉ

Au Québec, les instances décentralisées au sens plein du terme, parce que leurs dirigeants sont élus au suffrage universel direct et qu'elles disposent d'une large autonomie décisionnelle et d'un pouvoir de taxation, sont les municipalités locales et les commissions scolaires[15]. S'ajoutent par extension les organismes municipaux dont les dirigeants et le financement sont en bonne partie issus des municipalités locales, à savoir les municipalités régionales de comté, les commu-

15. Les commissions scolaires nordiques sont cependant dépourvues du pouvoir de taxer.

nautés urbaines, les régies intermunicipales, les organismes publics de transport, sans compter les sociétés paramunicipales et les offices municipaux d'habitation. Les autres instances qui œuvrent aux niveaux local, supralocal ou régional constituent plutôt des cas de déconcentration ou des formes de décentralisation plus restreinte. Ainsi, dans le cas des régies régionales de la santé et des services sociaux, on parle parfois d'une décentralisation administrative, car ces organismes, quoique dotés d'une personnalité juridique distincte, ont surtout pour rôle d'exécuter les politiques du gouvernement, dont provient l'essentiel de leurs ressources.

Divers aspects de la situation québécoise apparaissent problématiques :

- L'offre de services publics est plus centralisée au Québec que dans la plupart des juridictions comparables, d'où un éloignement des besoins, une trop grande uniformité des services, une déresponsabilisation du palier local et un certain déficit démocratique. À titre d'exemple, on observe dans le secteur de la santé un problème d'imputabilité. En effet, malgré la déconcentration des décisions au niveau des régies régionales, c'est toujours le ministre seul qui reste en définitive imputable des gestes posés dans le réseau.
- Certains services produits par le gouvernement sont d'intérêt local ou régional. Certains sont déjà organisés sur un mode déconcentré et s'apparentent aux mandats traditionnels des instances locales. Par exemple, l'entretien du réseau routier régional est actuellement assumé par le ministère des Transports. Par ailleurs, certains services locaux sont subventionnés, ou même offerts, par le gouvernement. Ainsi, dans la plupart des municipalités de moins de 5 000 habitants, les services de police de première ligne sont assumés par la Sûreté du Québec, contre une facturation qui ne correspond qu'à 50 % des coûts.

Cette intervention gouvernementale dans les choix locaux a parfois des effets discutables. Ainsi, le financement gouvernemental presque complet des constructions d'écoles se traduit par une dynamique d'inflation des demandes au gouvernement et contribue à l'étalement urbain.

La part relative du fardeau fiscal qui provient du gouvernement provincial est généralement plus élevée au Québec qu'ailleurs, ce qui suggère la possibilité d'un rééquilibrage vers le palier local. En effet, comme on a pu le constater dans le chapitre 3, l'impôt foncier est moins utilisé, toutes proportions gardées, au Québec qu'en Ontario, alors que l'impôt sur le revenu des particuliers, par exemple, est comparativement beaucoup plus élevé au Québec.

5.8.2 LES CONTRAINTES À LA DÉCENTRALISATION

La situation québécoise actuelle pose un certain nombre de contraintes importantes à une décentralisation significative des responsabilités présentement assumées par le gouvernement.

5.8.2.1 La fragmentation territoriale et fonctionnelle

Le grand nombre de municipalités se partageant le territoire du Québec crée un problème de manque de cohérence et d'orientation commune. En outre, cette situation ne permet pas, dans bien des cas, d'atteindre les capacités techniques, administratives, financières et politiques requises pour accueillir certaines responsabilités décentralisées, d'autant plus qu'une forte proportion de ces municipalités sont de très petite taille.

La fragmentation fonctionnelle, qui se manifeste par la prolifération d'organismes à buts distincts sur un même territoire, exacerbe le problème et contribue à des difficultés d'expression des besoins des citoyens, en alimentant une certaine confusion.

5.8.2.2 La configuration inadéquate du palier supralocal multifonctionnel

La discussion des sections précédentes, sur la problématique du secteur local,a permis de constater qu'il existe dans plusieurs agglomérations urbaines, notamment à Montréal et à Québec, un découpage inadéquat du territoire aux fins de la gouverne et de l'administration. Les communautés urbaines existantes ne couvrent pas un territoire assez étendu et on retrouve, sur le territoire de la RMR, plus d'une région administrative.

Cette situation est peu propice à un transfert de responsabilités plus importantes, d'autant plus que les instances supramunicipales existantes (MRC et communautés urbaines) n'ont pas de pouvoir direct de taxation. Leurs dirigeants sont élus de façon indirecte et les règles de décision ont souvent un effet paralysant.

5.8.2.3 L'étendue du territoire et la faible densité de la population dans le milieu rural

Pour l'exercice de certaines fonctions plus complexes ou requérant, pour en amortir les coûts fixes,un bassin de population suffisant, l'étendue du territoire québécois et la faible densité de population en milieu rural peuvent poser certaines limites au transfert de responsabilités de la part du gouvernement, du moins à la façon d'organiser leur exercice et leur financement.À titre d'exemple, il serait impossible de décentraliser complètement le financement du transport scolaire, étant donné ses coûts très élevés en certains milieux ruraux, où les distances à parcourir sont grandes.

5.8.2.4 La rémunération plus élevée dans les municipalités que dans les secteur s public et parapublic et le cadre légal peu favorable à un resserrement des coûts et à une réorganisation du travail

L'écart de rémunération favorable aux employés municipaux constitue un obstacle important au transfert de responsabilités puisqu'il rend difficile, si rien n'est fait pour y remédier, une prise en charge locale de responsabilités à coûts moindres, voire équivalents. De même, les dispositions actuelles du Code du travail rendent difficile pour les instances locales de procéder à une réorganisation en profondeur du travail de façon à être en mesure d'administrer efficacement les responsabilités transférées.

5.9 POUR UNE SOLUTION À LA PROBLÉMATIQUE DU SECTEUR LOCAL

Dans les sections précédentes ont été esquissées tour à tour les problématiques ayant trait aux secteurs scolaire et municipal en eux-mêmes, aux interactions entre les différentes instances locales et aux interactions entre le gouvernement et le secteur local. Il est possible de dégager de ces états de situation un certain nombre d'objectifs à poursuivre pour améliorer le fonctionnement du secteur local au Québec et de moyens pour atteindre ces objectifs.

5.9.1 LES OBJECTIFS D'UNE RÉFORME DU SECTEUR PUBLIC LOCAL

Les grands objectifs d'une réforme du secteur public local devraient être les suivants : la revitalisation de la démocratie locale, l'établissement de visions stratégiques régionales, la fourniture de services de qualité et adaptés aux besoins des citoyens, la fourniture de ces services au moindre coût et la répartition équitable des coûts des services.

5.9.1.1 La revitalisation de la démocratie locale

On sent à l'heure actuelle une certaine désaffection des citoyens envers la démocratie locale, qui se manifeste notamment par de faibles taux de participation aux élections se tenant à ce palier. Pour revaloriser la démocratie locale, il importe que les décisions de nature locale ou régionale portant à conséquence pour les citoyens soient prises par des instances du palier correspondant élues par ces mêmes citoyens et que ces derniers puissent discerner une vision commune de l'avenir de leur région émanant de toutes ces instances. Les citoyens s'impliqueront aussi davantage dans les décisions portant sur des services de nature locale ou régionale s'ils participent de manière importante au financement de ces services et s'ils ont prise sur leur gestion quotidienne.

5.9.1.2 L'établissement de visions stratégiques régionales

Il s'agit de faire partager par toutes les instances de chaque région une vision commune de l'avenir souhaité et des moyens d'y parvenir, d'assurer une urbanisation ordonnée et respectueuse de l'environnement, de mettre fin aux concurrences stériles et de développer des pôles socio-économiques forts.

5.9.1.3 La fourniture de services de qualité et adaptés aux besoins

Les services locaux doivent être le plus possible adaptés aux besoins des citoyens, lesquels peuvent varier d'un endroit à l'autre, d'une clientèle à l'autre et aussi dans le temps. Les services doivent être de qualité et offerts en quantité raisonnable.

5.9.1.4 La fourniture de services au moindre coût

Les services locaux doivent être offerts au coût le plus bas possible, compte tenu du type de services et du niveau de qualité à assurer.

5.9.1.5 La répa rtitio n équitabl e des coûts d es services

L'objectif consiste à répartir le plus possible les coûts des services entre tous leurs bénéficiaires,selon des modalités raisonnables, ce qui aura notamment pour conséquence de réduire les disparités fiscales.

5.9.2 LES AXES D'UNE RÉFORME DU SECTEUR PUBLIC LOCAL

La poursuite des grands objectifs de la réforme exige que l'on remette en question l'organisation actuelle du secteur local selon trois axes : la responsabilité de la détermination des activités, la responsabilité de leur gestion ainsi que la responsabilité et les modalités de leur financement. Le cadre institutionnel doit traduire les orientations retenues pour chacun de ses axes. L'étape première de la démarche de réforme consiste donc à répondre, pour chacun des trois volets, à la question : **Qui fait quoi et comment ?** [16] À des fins de simplification de l'exposé, la responsabilité de la détermination des activités et le cadre institutionnel sont traités ensemble.

5.9.2.1 La respon sabili té de la dét ermination des activi tés et le c adre institutionnel

Le cadre institutionnel doit permettre l'expression des besoins des citoyens, afin de pouvoir déterminer des orientations adéquates en matière d'activités et de services locaux, et aussi permettre de concrétiser les modes de gestion et de financement qui sont retenus pour ces services.

Sur le plan de l'expression des besoins des citoyens,se pose d'abord le problème d'identifier quelle instance est la plus apte à définir les besoins des citoyens dans chaque domaine. La réponse à ce questionnement permet de déterminer quelles sont les activités dont il serait opportun de transférer la responsabilité du gouvernement aux instances locales, ou des municipalités au palier supramunicipal, ou encore d'une instance locale à l'autre (par exemple, d'organismes unifonctionnels comme les CLD au palier supramunicipal, ou encore des commissions scolaires au secteur municipal).

On reconnaît généralement que, pour les services qui ont pour objectif ou pour principal effet d'égaliser les chances ou de redistribuer la richesse, ou encore pour ceux dont les bénéfices ne se limitent pas au bénéficiaire immédiat ou à une localité mais profitent à la société dans son ensemble, c'est le palier central qui est le mieux placé pour exprimer les besoins des citoyens et assurer un financement équitable des services. Ces considérations d'équité n'excluent pas des adaptations locales à ces derniers,à condition de ne pas en compromettre l'égalité d'accès.

Par contre, même si, à certains égards, tous les services publics ont une dimension redistributive et produisent des bénéfices touchant l'ensemble de la société, certains comportent un caractère local ou régional, parce qu'ils engendrent des bénéfices locaux ou régionaux significa-

16. Il s'agit en quelque sorte d'effectuer une démarche similaire à celle de la Commission Crombie en Ontario. De mai à décembre 1996, cette Commission, chargée de déterminer *Qui fait quoi ?* (*Who Does What ?*),a siégé sous la présidence de David Crombie, ancien maire de Toronto et ministre sous le gouvernement Mulroney. Cette Commission était chargée de conseiller le gouvernement sur la meilleure façon de remanier la prestation et le financement des services publics locaux, et de reconsidérer le partage des responsabilités avec le gouvernement provincial.

tifs, ou qu'ils soulèvent des préoccupations locales ou régionales quant à leur organisation ou à leur mode de dispensation. C'est le cas en particulier des services de proximité ou de première ligne, c'est-à-dire ceux qui supposent un contact régulier avec une clientèle d'un territoire déterminé.

Le caractère local ou mixte de ces services fait en sorte que c'est lors de contacts avec les dirigeants locaux et d'élections tenues à un niveau plus proche des citoyens-contribuables que peuvent véritablement s'exprimer les préoccupations de ces derniers en ce qui a trait à la dimension locale de ces services, même si les enjeux plus globaux qui s'y rapportent peuvent aussi être traités au palier central. Le caractère mixte de certains services (caractère redistributif du service, mais importance des enjeux locaux quant à leur organisation) explique d'ailleurs qu'on en confie la gestion à des instances locales, dans le cadre de balises fixées centralement, et qu'on institue un financement mixte comportant une contribution locale significative.

Par ailleurs, la zone d'incidence des bénéfices engendrés par les services à caractère local ou régional n'est pas uniforme d'un service à l'autre. Dans le cas des services à la propriété pris au sens restreint, l'incidence des bénéfices est souvent purement locale, alors que d'autres services peuvent bénéficier à toute une zone métropolitaine ou à toute une région. Selon le service, c'est donc le palier local, supralocal ou régional qui peut s'avérer théoriquement le mieux placé pour servir de cadre à l'expression des besoins.

De façon générale, cependant, lorsque les caractéristiques d'un service amènent à conclure que la responsabilité devrait en être transférée à un autre palier, il faut que l'instance à laquelle on envisage de confier cette responsabilité possède déjà ou puisse développer la capacité de l'assumer, et autant que possible à moindre coût. Les considérations d'applicabilité obligent également à faire preuve d'une certaine prudence lorsqu'un secteur a fait l'objet de réformes importantes dans un passé récent ou lorsque le financement des services suppose une participation fédérale.

Par ailleurs, il peut exister diverses façons pour les citoyens d'exprimer leurs besoins et préférences auprès des instances responsables de la production de services publics, que ce soit par la filière administrative, par des mécanismes de consultation ou par la voie politique. Dans les sociétés de tradition démocratique, on admet généralement que, dans la mesure où une instance est habilitée à imposer des taxes pour financer le coût de ses décisions, les citoyens doivent pouvoir en élire les dirigeants au suffrage universel direct. Ainsi le mode de financement retenu pour le service ou l'activité conditionne-t-il le choix du cadre institutionnel.

Lors d'un vote, les citoyens peuvent s'exprimer non seulement sur les programmes des candidats en présence, c'est-à-dire sur la façon dont les candidats traduisent les besoins des citoyens, mais aussi sur le fardeau fiscal réel ou appréhendé engendré par leurs programmes. Ainsi les citoyens-contribuables peuvent-ils sanctionner un candidat qui leur a imposé ou qui est susceptible de leur imposer un fardeau fiscal jugé trop élevé. Dans certains cas, les citoyens peuvent également s'exprimer à propos de décisions particulières des instances élues, par exemple lors des référendums sur les règlements municipaux d'emprunt.

Cependant, à l'heure actuelle, plusieurs instances ont des dirigeants qui ne sont pas élus au suffrage direct. Ces instances sont généralement subordonnées à des instances élues, que ce soit par le biais de la désignation de leurs dirigeants, de leur financement ou de l'assujettissement de leurs décisions à divers encadrements. Cela laisse toutefois entier le problème de la double

allégeance, que l'on constate par exemple au palier supramunicipal, dont les dirigeants sont peu enclins à prendre des décisions qui, bien qu'étant favorables à l'intérêt commun, peuvent être défavorables à leurs commettants.

Pour inciter le citoyen à participer à la chose publique et renforcer son lien de confiance envers le système politique, il importe que la prise de décision s'effectue à un niveau suffisamment proche pour qu'il ait l'impression de pouvoir l'influencer dans le sens d'une meilleure adéquation entre les services offerts et ses préférences. Il faut aussi que le citoyen ne soit pas désorienté par la prolifération de lieux de décision trop nombreux ou trop spécialisés et qu'il perçoive que les instances publiques aient une prise réelle sur les enjeux significatifs. Ceci suppose que les instances concernées exercent leurs responsabilités sur un espace significatif eu égard aux problèmes qu'elles ont à résoudre. Ces considérations peuvent conduire à rapprocher la prise de décision des citoyens, lorsqu'elle est trop centralisée, mais aussi à la confier à un palier couvrant un territoire plus large, lorsqu'elle est trop fragmentée géographiquement ou fonctionnellement. Il faut viser à une adéquation optimale entre la zone d'incidence des bénéfices d'un service, la zone de répartition des coûts et le palier de prise de décision. Il faut aussi, dans toute la mesure du possible, rapprocher les décisions sur les services de leurs conséquences fiscales, afin de favoriser une responsabilisation des citoyens en matière de dépenses publiques.

Il faut enfin se demander laquelle, d'une instance spécialisée (unifonctionnelle) ou générale (multifonctionnelle), est la plus apte à permettre l'expression des besoins, ainsi qu'une réponse efficiente à ceux-ci. Si la structure spécialisée présente les avantages d'un contact plus étroit avec la clientèle immédiate et d'une plus grande flexibilité à l'égard de ses besoins, elle a par contre le désavantage de moins favoriser la participation des citoyens en général, d'où un certain déficit démocratique, et de ne pas tenir compte, dans ses décisions, de l'arbitrage financier à faire entre différents services, d'où la tendance à obtenir des coûts plus élevés qu'avec une instance multifonctionnelle[17]. D'ailleurs, sur le plan de la gestion comme sur celui de l'expression des besoins des citoyens, une simplification des structures est souhaitable. Enfin, un autre élément du cadre institutionnel local dont le réexamen ne pourra être esquivé est le régime des relations de travail.

5.9.2.2 La responsabilité de la gestion des activités

La décision de confier la gestion d'un service public à une instance réfère principalement à des considérations de souplesse, d'économies d'échelle et de capacité de prise en charge. La nécessité de plus de souplesse dans l'administration d'un service est un facteur qui milite pour qu'il soit confié à un palier rapproché des citoyens. À l'inverse, certaines activités de type standardisé (ex. : l'émission de chèques de pension) ont souvent avantage à être gérées centralement, car les considérations de souplesse y sont moins importantes que celles d'économies d'échelle. Par ailleurs, le fonctionnement efficace de certains services peut requérir une certaine masse critique en termes de volume de ressources, ce qui exclut qu'ils soient gérés au palier le plus bas.

On notera que la gestion locale n'est pas exclue dans le cas de services ayant de forts aspects redistributifs ou nécessitant une égalité de traitement et d'accès, comme c'est le cas par exemple de l'aide sociale, de la santé et de l'éducation, dont la nature commande qu'elles soient sous la

17. Ce fait est confirmé par plusieurs études empiriques. Voir notamment Foster, Kathryn A., *The Political Economy of Special Purpose Government*, Georgetown University Press, Washington, 1997.

responsabilité du gouvernement ; elle suppose cependant un encadrement normatif important de la part de celui-ci.

5.9.2.3 La responsabilité et les modes de financement

Il faut, idéalement, qu'il y ait correspondance entre la zone d'incidence des bénéfices d'un service et la zone de partage des coûts, si l'on veut atteindre une répartition équitable des coûts des services publics. L'on doit donc, dans la mesure du possible, « internaliser » les effets de débordement, c'est-à-dire trouver un territoire d'application du mode de financement d'un service qui corresponde aux bénéfices de ce service. Ce principe est à la base de ce qu'on pourrait appeler une fiscalité d'agglomération. Il sous-tend aussi le financement des services à forte incidence redistributive (santé, éducation, aide sociale), qui, en raison des externalités qu'ils causent, doivent tirer la majeure partie de leur financement des gouvernements supérieurs.

D'autre part, pour des raisons d'efficience et sous réserve des coûts chargés aux usagers, l'instance responsable d'exprimer les besoins des citoyens quant à un service donné, c'est-à-dire de déterminer la nature et les principaux paramètres de ce service, doit, en principe, assumer également la majeure partie de son financement. De même, il est souhaitable qu'une instance dont les décisions portant sur l'organisation du service en influencent le coût soit responsabilisée quant aux conséquences budgétaires et fiscales de ses choix. Une responsabilité mixte quant à un service peut donc conduire à un financement mixte.

Par ailleurs, lors de la détermination des sources de revenus de l'instance responsable d'un service, il est opportun de prévoir, lorsque faire se peut, l'adéquation la plus complète possible entre les objets bénéficiant de ces services et ceux visés par la taxation ou la tarification, de même qu'entre les coûts des services à fournir et l'ampleur des sources de revenus. Ainsi, il se pourrait que la somme des activités dont la prise en charge par des instances décentralisées serait jugée opportune se traduise par des coûts supérieurs aux revenus pouvant être tirés des sources locales existantes. Ceci obligerait à prévoir un élargissement des sources de revenus locales ou une contribution financière centrale, selon des modalités compatibles avec l'autonomie de ces instances décentralisées. De même, dans le cas de services dont la nature « mixte » (centrale-locale) conduit à en confier la gestion à des instances locales, il peut être opportun de prévoir une participation locale significative aux coûts, afin d'assurer une responsabilisation de ces instances. Enfin, des considérations d'équité peuvent amener à prévoir un mécanisme de péréquation afin d'assurer que tous les citoyens aient accès à un minimum de services.

Les modes de financement devraient aussi interférer le moins possible avec des objectifs autres que financiers, par exemple des objectifs d'aménagement du territoire, à moins que l'on soit clairement en mesure d'associer un mode de financement à l'atteinte d'un objectif particulier.

5.9.2.4 La complexité des situations réelles

Il peut arriver que l'instance la mieux placée pour déterminer les besoins eu égard à un service déterminé, pour gérer ce dernier et pour en assurer le financement ne soit pas élue, ce qui peut conduire à prévoir que les dirigeants de cette instance soient désormais élus au scrutin direct, de manière à pouvoir, par exemple, décréter des taxes. Il peut aussi arriver qu'une telle instance n'ait pas accès à des sources de revenus suffisantes, amenant ainsi à prévoir de nouvelles

sources de revenus autonomes ou la contribution d'un autre palier dans un contexte de péréquation ou de financement général. Toutefois, le financement d'une instance par une autre peut entraîner certaines difficultés. Ainsi, comme à bien des égards, c'est lors de l'allocation des ressources que se prennent les vraies décisions concernant les services à offrir, il y a risque, lorsque l'organisme chargé d'exprimer les besoins n'est pas le même que celui qui alloue les ressources, que le second ne soit pas toujours réceptif aux demandes du premier, à moins que leur relation ne se situe dans un contexte acheteur-fournisseur. Le financement d'une instance par une autre peut également avoir pour effet de remettre en cause l'autonomie de la première. À l'inverse, confier à un organisme le soin d'exprimer les besoins et de prendre des décisions de gestion quant à l'organisation des services, alors qu'une autre instance doit en supporter toutes les conséquences budgétaires et fiscales, peut conduire à une certaine irresponsabilité.

Par ailleurs, la nature mixte de certains services peut faire en sorte que la réponse aux questions de savoir quelle instance est la mieux placée pour exprimer les besoins, gérer les services et en assurer le financement ne soit pas identique et amène à un constat de responsabilités partagées entre le secteur local et le gouvernement, comme c'est actuellement le cas dans le domaine scolaire.

5.9.3 LA CORRESPONDANCE ENTRE LES OBJECTIFS ET LES AXES DE LA RÉFORME

Pour chacun des objectifs de la réforme du secteur local, sa réalisation exige la mise en place de modes de gestion et de financement ainsi que d'une structure institutionnelle ayant des caractéristiques particulières. Le tableau 5.6 de la page suivante présente la correspondance entre les objectifs et les axes de la réforme.

Les éléments présentés dans le tableau 5.6 et les interrelations entre eux s'appliquent bien sûr à des degrés divers, selon que l'on met l'accent sur la problématique du secteur scolaire, sur celle des régions rurales ou celle des agglomérations urbaines, ou encore sur la problématique spécifique de la région de Montréal ou celle de la décentralisation d'activités gouvernementales. Toutefois, la Commission est d'avis que ce cadre de solutions s'applique, *mutatis mutandis*, à toutes ces problématiques.

5.9.4 UN RÉÉQUILIBRAGE DU FINANCEMENT : LA PREMIÈRE ÉTAPE D'UNE RÉFORME STRUCTURELLE

Le présent chapitre a mis en lumière le fait, reflété par le tableau 5.6, qu'une solution globale de la problématique du secteur public local requiert des correctifs non seulement sur le plan de la fiscalité et des modes de financement locaux, mais aussi sur ceux des modes de gestion et du cadre institutionnel. Ainsi, la deuxième colonne du tableau présente les caractéristiques des modes de financement qui seraient requises pour contribuer à l'atteinte des grands objectifs d'une réforme du secteur public local. Cependant, pour maximiser les chances d'atteindre chacun de ces objectifs, des correctifs aux modes de gestion et au cadre institutionnel sont également requis, correctifs indiqués aux première et troisième colonnes du tableau. À titre d'exemple, un mécanisme de partage des bénéfices de la croissance des valeurs immobilières peut contribuer au renforce-

Tableau 5.6
Correspondance entre les objectifs et les axes d'une réforme locale

OBJECTIFS / AXES	CADRE INSTITUTIONNEL	FINANCEMENT	GESTION
REVITALISATION DE LA DÉMOCRATIE LOCALE • Implication des citoyens dans les décisions locales • Revalorisation des instances locales • Lien de confiance entre le citoyen et le politique	• Instances de décision élues au suffrage direct • Instances de décision suffisamment près du citoyen • Instances ayant la latitude de prendre des décisions portant à conséquence pour le citoyen • Manifestation d'une vision régionale commune	• Participation significative des contribuables locaux au financement des services locaux • Large autonomie financière des instances locales élues (sauf si services redistributifs)	• Instances de gestion suffisamment près du citoyen
VISION STRATÉGIQUE RÉGIONALE • Fin des concurrences stériles • Pôles socio-économiques forts • Urbanisation ordonnée	• Meilleur découpage territorial • Simplification et réduction des structures • Toutes les fonctions stratégiques assumées par le palier adéquat et par une seule instance • Élection directe à ce palier	• Modes de financement neutres par rapport aux objectifs stratégiques, voire les favorisant lorsque possible • Financement autonome du palier stratégique • Financement incitatif au renforcement des agglomérations	• Instance de gestion unique pour les services d'importance stratégique (ex.: transport en commun), ou mécanismes de coordination très efficaces
FOURNITURE EFFICACE DES SERVICES • Services de qualité et quantité raisonnables • Services adaptés aux différents besoins et évitant le mur à mur	• Instance de décision suffisamment près du citoyen • Instance de décision imputable devant le citoyen	• Sources de revenus suffisantes • Sources de revenus pouvant varier selon la nature des besoins	• Encadrement normatif central lorsque requis • Instance de gestion suffisamment près du citoyen • Instance de gestion ayant l'expertise et les capacités techniques et administratives requises
FOURNITURE EFFICIENTE DES SERVICES • Services fournis au moindre coût, compte tenu des niveaux de qualité et variété désirés	• Instance de décision ayant juridiction sur le territoire optimal de fourniture des services • Instance de décision bien placée pour faire des arbitrages entre différents services • Régime adéquat de relations de travail	• Modes de financement reflétant, lorsque possible, les coûts de revient • Modes de financement mettant à contribution tous les bénéficiaires • Financement assumé principalement par l'instance de décision (et aussi par l'instance de gestion, si différente)	• Minimisation des dédoublements de services • Maximisation des économies d'échelle • Instance de gestion ayant l'expertise et les capacités requises
RÉPARTITION ÉQUITABLE DES COÛTS DES SERVICES • Coûts des services payés par tous les bénéficiaires • Réduction des disparités fiscales	• Instance de décision ayant juridiction sur un territoire englobant la grande majorité des effets de débordement potentiels • Élection directe à cette instance, ou instance gouvernementale	• Mode de financement mettant à contribution tous les bénéficiaires • Financement majoritairement central des services très redistributifs • Mode de financement lié, lorsque possible, directement à la consommation du service (sauf si services redistributifs) • Mécanismes de péréquation	• Lorsqu'il y a plusieurs instances de gestion sur un même territoire de planification, chaque instance doit être efficiente afin d'éviter la transmission de coûts évitables aux contribuables desservis par une autre instance de gestion

ment des agglomérations et à l'établissement d'une vision stratégique régionale. L'on peut aussi s'assurer que les modes de financement soient au moins neutres, sinon favorables, aux objectifs stratégiques, mais encore faut-il que l'on ait établi au préalable une vision commune de ces objectifs stratégiques. Or, cela ne peut se faire si coexistent sur le territoire une foule d'instances peu coordonnées entre elles, ni si ce territoire fait lui-même l'objet d'un découpage incohérent à des fins administratives diverses. De même, un financement autonome du palier de décision stratégique est souhaitable pour assurer son indépendance de décision, mais cette indépendance requiert aussi la fin de la double allégeance, c'est-à-dire l'élection directe des dirigeants de ce palier. Cette élection directe est aussi requise du fait que le financement autonome du palier en question peut nécessiter le recours à un pouvoir de taxation.

On constate donc qu'apporter des correctifs aux seuls modes de financement ne suffirait pas à solutionner la problématique globale du secteur public local. À l'inverse, certains problèmes de nature financière ou fiscale demandent, pour être corrigés, des modifications non seulement aux modes de financement mais aussi aux modes de gestion et au cadre institutionnel. Ainsi, l'objectif de réforme présenté à la cinquième ligne du tableau, consistant à répartir équitablement les coûts des services et, par voie de conséquence, à réduire les disparités fiscales, passe notamment par la mise en place d'un mode de financement mettant à contribution tous les bénéficiaires d'un service. Toutefois, un tel mode de financement ne peut être instauré que par une instance décisionnelle ayant juridiction sur un territoire englobant la grande majorité des effets de débordement potentiels. En outre, pour que cette instance prenne des décisions optimales en ce qui a trait au partage des coûts d'un service, il est souhaitable d'éviter la double allégeance et, par conséquent, de procéder à une élection directe de ses dirigeants ou encore de la faire relever directement du gouvernement.

La nécessaire complémentarité entre les correctifs à apporter aux modes de financement, aux modes de gestion et au cadre institutionnel amène la Commission à faire la recommandation suivante :

45. Que le gouvernement, en collaboration avec ses partenaires locaux, réalise une réforme globale et véritable du secteur public local, dans le cadre de laquelle seraient revus à la fois le partage des responsabilités décisionnelles et administratives entre le gouvernement, le palier local et le palier supralocal, le régime de financement du secteur local et son cadre institutionnel.

Un tel scénario de réforme globale est présenté au chapitre 7. Cependant, en attendant la réalisation de cette réforme, qui suppose un certain nombre de transformations majeures, un rééquilibrage du financement local peut être réalisé à court terme et constituer une première étape de la réforme globale.

Annexe 5.1

LES DIFFICULTÉS TECHNIQUES D'UNE ÉVALUATION DES COÛTS NETS OCCASIONNÉS PAR LE NAVETTAGE

Pour mener à bien une démarche d'évaluation des coûts nets occasionnés à une ville centrale par le navettage, il faut être en mesure de répondre à plusieurs questions, dont les principales sont les suivantes :

- Doit-on utiliser le coût marginal de fournir un service à un navetteur ou une portion du coût moyen ? L'emploi du coût marginal ou coût additionnel a davantage de signification économique, puisqu'il s'agit du véritable coût imputable à la présence du navetteur, que l'on obtient par comparaison avec le coût qui serait encouru en son absence. Ainsi, l'utilisation d'une route, en dehors des heures de pointe, par des navetteurs venus fréquenter des commerces de la ville centrale fait encourir un coût additionnel à peu près nul à celle-ci, alors que les avantages peuvent être très supérieurs à ce coût marginal, l'achalandage des commerces donnant lieu à une hausse de leur valeur foncière. Par contre, l'attribution d'une part, même faible, des coûts **moyens** d'entretien et des coûts du service de la dette de la route en question pourrait théoriquement donner lieu à une conclusion contraire, mais pourrait peut-être se justifier sur la base d'une comparaison entre les fardeaux fiscaux respectifs des résidants de la ville centrale et de ceux des banlieusards, relativement aux services dont ils bénéficient. En effet, les banlieusards font souvent office de resquilleurs (*free riders*) eu égard à certains services fournis par la ville centrale, ce qui permet aux municipalités dans lesquelles ils résident de ne pas avoir à fournir ce type de services.

- Une fois déterminé le genre de coût à utiliser (moyen ou marginal), quelle est la part du coût de chaque service attribuable aux navetteurs ? La réponse à cette question suppose des calculs complexes, puisqu'il est évident que ce coût diffère entre services.

- Comment distinguer la part de l'augmentation de l'assiette fiscale de la ville centrale qui est causée par la fréquentation des navetteurs de celle qui relève des autres facteurs économiques ?

- Le navettage a aussi des incidences sociales et environnementales. À titre d'exemple, des navetteurs transitant par des quartiers résidentiels peuvent compromettre la sécurité des enfants qui y demeurent. Le navettage, particulièrement celui qui se fait en utilisant des véhicules privés, peut aussi détériorer la qualité de l'air dans la ville centrale. Comment accoler un coût monétaire à de telles incidences ?

Par ailleurs, supposons que l'on résolve ces difficultés et que l'on en vienne à conclure que les navetteurs représentent un coût net, par exemple de plus de 5 % du budget, pour la ville centrale. Il se peut que les coûts unitaires des services fournis par cette dernière soient trop élevés, en raison de salaires disproportionnés ou d'une mauvaise gestion, et qu'une meilleure administration puisse réduire la portion des coûts attribuée aux navetteurs par l'équivalent de 5 % du budget. Dans ce dernier cas, les navetteurs deviendraient un avantage net pour la ville centrale. Cependant, il se peut aussi que celle-ci soit amenée à augmenter indûment la quantité ou la qualité des services qu'elle offre, en raison de la pression exercée par les navetteurs, qui n'ont pas à supporter les coûts de telles décisions. En ce cas, une part de la responsabilité de l'écart *a priori* difficile à justifier entre les dépenses *per capita* de la ville centrale et celles de ses voisines reviendrait aux navetteurs. Enfin, pour compliquer encore l'analyse, l'obtention d'un portrait complet et équilibré de la situation requiert que l'on déduise, des coûts nets calculés pour les navetteurs banlieusards, ceux que l'on pourrait obtenir pour les navetteurs allant de la ville centrale vers les banlieues, soit pour le travail, soit pour y faire des achats, les grands centres commerciaux étant souvent situés en banlieue.

On constate donc que toute étude portant sur les coûts nets du navettage exige une démarche analytique très exigeante et conduit, au mieux, à des conclusions facilement contestables sur la base des hypothèses utilisées, que l'on peut remettre en question.

Chapitre 6

LE RÉÉQUILIBRAGE DU FINANCEMENT DU SECTEUR LOCAL

La Commission est consciente que la réforme globale du secteur local qu'elle préconise, avec les modifications que cela suppose au cadre institutionnel, ne pourra se réaliser à court terme. Cependant, plusieurs aspects du financement local peuvent être améliorés rapidement, avec un minimum de changements aux structures et aux institutions actuelles. En outre, il est souhaitable de trouver le plus tôt possible une solution de rechange à la contribution des municipalités au Fonds spécial de financement des activités locales.

Le pacte recherché par le gouvernement et les instances locales à l'aube du prochain millénaire doit être compris comme comportant une étape à court terme et une étape à moyen ou long terme. L'étape à court terme, qu'on pourrait appeler l'étape du rééquilibrage, devrait régler la question de la contribution municipale au Fonds spécial de financement des activités locales et comporter un ensemble de mesures destinées à améliorer l'efficience du financement local. Il faudra voir à diversifier les revenus des municipalités et à jeter les bases d'une fiscalité d'agglomération, bref à rééquilibrer le financement des instances municipales. Parallèlement, le gouvernement devra aussi prêter attention au financement des commissions scolaires.

Le présent chapitre débute par une section portant sur le secteur scolaire. Par la suite, il aborde successivement le règlement de la contribution municipale au Fonds de financement des activités locales et les diverses mesures de rééquilibrage du financement municipal. On trouvera, à la fin du chapitre,une évaluation de l'incidence financière des mesures proposées, qui présente l'ordre de grandeur des transferts financiers engendrés entre les différents ordres de gouvernement et entre les municipalités de différentes tailles.

Les mesures proposées dans le présent chapitre pourront, dans leur majorité, être reconduites *mutantis mutandis* lors de la réforme globale des institutions locales souhaitée par la Commission et présentée au chapitre 7. Elles doivent donc être comprises comme l'étape préliminaire d'une telle réforme.

6.1 LE RÉÉQUILIBRAGE DU FINANCEMENT DANS LE SECTEUR SCOLAIRE

La problématique du financement dans le secteur scolaire est complexe. L'aspect le plus souvent évoqué par les intervenants municipaux devant la Commission est l'occupation concurrente

du champ d'impôt foncier par les municipalités et les commissions scolaires. Pour solutionner cette problématique, il a été question à diverses reprises, au cours des dernières années, de la possibilité de transférer aux municipalités ou aux instances supramunicipales le financement et l'organisation du transport et des équipements scolaires, en contrepartie d'une réduction significative de l'impôt foncier scolaire. Ainsi la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics proposait-elle d'effectuer un tel transfert et d'abolir la taxation foncière scolaire.

Un tel transfert de responsabilités pourrait probablement permettre des économies d'échelle, si les conditions propices étaient réunies, notamment quant à la résorption de l'écart de rémunération favorable aux employés municipaux, quant à une harmonisation des tâches des employés des deux secteurs et quant à un redécoupage territorial assurant une cohérence entre les instances supramunicipales et les commissions scolaires. Or, non seulement ces conditions ne sont-elles pas réunies à l'heure actuelle, mais un tel transfert aurait d'importantes conséquences défavorables sur le plan de l'organisation de l'enseignement, puisqu'on priverait les gestionnaires scolaires du contrôle d'une partie importante de leurs facteurs de production. Par conséquent, la Commission formule la recommandation suivante :

46. Que le secteur scolaire conserve la responsabilité de la gestion et du financement du transport et des équipements scolaires.

6.1.1 LE FINANCEMENT DES ACTIVITÉS DE BASE

Depuis l'année scolaire 1990-1991, la responsabilité de financer localement une bonne partie de leurs activités de base en matière de soutien à l'enseignement, en l'occurrence la direction des écoles, le fonctionnement des sièges sociaux et l'entretien courant des écoles, a été transférée par le gouvernement aux commissions scolaires, par le biais d'augmentations du plafond de l'impôt foncier scolaire. La majorité des commissaires sont préoccupés par cette tendance et craignent, à l'instar de plusieurs intervenants municipaux, que cela ne finisse par conduire à un nouvel élargissement de l'impôt scolaire. Un tel élargissement, souhaité par la majorité des intervenants scolaires devant la Commission, aurait deux conséquences : le problème de l'occupation concurrente du champ foncier par les municipalités et les commissions scolaires s'en trouverait amplifié et la progressivité du financement de l'éducation serait réduite. Or, de l'avis des commissaires, l'éducation primaire et secondaire constitue, malgré qu'elle comprenne des aspects locaux et qu'elle soit gérée localement, un service dont les éléments de base devraient idéalement être entièrement financés par l'État, en raison de ses fortes externalités positives et de sa nature essentiellement redistributive, qui exige une égalité des chances entre les élèves de tous les milieux et un financement par une source fiscale progressive.

Toutefois, il faut être conscient que les activités actuellement financées par l'impôt scolaire représentent une somme de 980 M $ et que, dans le présent contexte budgétaire, il est à toutes fins utiles impossible au gouvernement de reprendre ce financement à sa charge. Cela est d'autant plus vrai que l'écart défavorable au Québec en matière de fiscalité par rapport aux principales juridictions voisines, notamment l'Ontario, se fait sentir fortement sur le plan de l'impôt sur le revenu des particuliers, alors que le fardeau foncier local pris globalement (municipalités et commissions scolaires) est moindre au Québec. Néanmoins, la majorité des commissaires[1] recommandent :

1. On trouvera en annexe au rapport le texte de justification de la dissidence de la commissaire Louise Tremblay relativement à cette recommandation.

47. Que le gouvernement reprenne progressivement à sa charge le financement de l'ensemble des activités de base en éducation primaire et secondaire publique, au fur et à mesure que les disponibilités budgétaires résultant de l'assainissement des finances publiques le lui permettront.

Qu'en attendant, le plafond de l'impôt foncier scolaire ne soit pas élargi.

6.1.2 LA MARGE DE MANŒUVRE POUR LES BESOINS LOCAUX

Au-delà des activités de base en éducation, il existe des besoins proprement locaux, tirant leur origine de la spécificité de chaque milieu. Il apparaît souhaitable que les commissions scolaires récupèrent une véritable marge de manœuvre pour leur permettre de répondre dans une certaine mesure à ces besoins spécifiques. À cet égard, une marge équivalant à celle qui leur avait été consentie en 1980, à savoir 6 % de leurs dépenses nettes, apparaîtrait raisonnable. Cela aurait correspondu, pour l'année scolaire 1997-1998, à un montant d'environ 390 M $.

Toutefois, la Commission est divisée sur le mode de financement de cette marge de manœuvre. Une majorité de commissaires estiment qu'elle devrait être financée par le gouvernement, comme les activités de base et pour les mêmes raisons. D'autres commissaires sont plutôt d'avis, étant donné le caractère local et spécifique des besoins en question, que la marge de manœuvre devrait provenir de l'impôt foncier scolaire, assorti d'un mécanisme de péréquation permettant aux commissions scolaires plus démunies sur le plan de la richesse foncière de disposer de la même marge de manœuvre que les autres sans devoir imposer un fardeau fiscal excessif à leurs contribuables. La Commission fait donc la recommandation suivante :

48. Qu'après que les disponibilités budgétaires du gouvernement lui auront permis, le cas échéant, de reprendre à sa charge l'ensemble des activités de base en éducation primaire et secondaire, soit restaurée une marge de manœuvre pour les besoins locaux, équivalant à 6% des dépenses nettes des commissions scolaires.

La majorité des commissaires[2] recommandent aussi :

49. Qu'une éventuelle marge de manœuvre des commissions scolaires pour les besoins locaux soit financée entièrement par le gouvernement.

6.1.3 LES AJUSTEMENTS AU MODE DE FINANCEMENT ACTUEL

Les recommandations précédentes présupposent l'apparition de disponibilités importantes dans le budget du gouvernement. Elles ne peuvent donc être mises en œuvre à court terme et il est prévisible que le présent mode de financement de certaines activités de base par l'impôt foncier scolaire continue à s'appliquer pendant plusieurs années. Entre temps, des ajustements pourraient être apportés au mode de financement actuel.

2. On trouvera en annexe au rapport le texte de justification de la dissidence de la commissaire Louise Tremblay relativement à cette recommandation.

6.1.3.1 L'impôt foncier scolaire non résidentiel

Un ajustement qui pourrait être envisagé a trait à l'impôt foncier non résidentiel. La répartition inégale des valeurs foncières non résidentielles sur le territoire du Québec est une des causes de la disparité, entre commissions scolaires, du fardeau fiscal des contribuables résidentiels. L'Ontario et le Nouveau-Brunswick imposent une taxe foncière à taux normalisé aux contribuables non résidentiels[3] et répartissent les recettes de cette taxe entre les commissions scolaires, au prorata du nombre d'élèves, pondéré selon des caractéristiques comme le taux d'incidence de handicaps ou l'indice de défavorisation. Cette orientation apparaît intéressante à la Commission, qui recommande en conséquence :

50. Que le gouvernement normalise la taxe foncière scolaire imposée aux contribuables non résidentiels du Québec et en répartisse les recettes entre les commissions scolaires, au prorata du nombre d'élèves, pondéré selon certaines caractéristiques de ces derniers.

6.1.3.2 Le gel des rôles sur le territoire de la Communauté urbaine de Montréal

Le gel des rôles d'évaluation sur le territoire de la Communauté urbaine de Montréal (CUM) a pour effet de maintenir les valeurs foncières à un niveau artificiellement élevé et, par conséquent, de diminuer le taux de taxation scolaire nécessaire pour atteindre le niveau normalisé de revenu par élève. Cela peut faire en sorte d'empêcher les commissions scolaires situées sur ce territoire de bénéficier d'un montant de péréquation. Le Conseil scolaire de l'île de Montréal, dans un mémoire remis à la Commission, faisait état d'une perte de péréquation attribuable au gel des rôles qui pourrait aller jusqu'à 25 M $. L'application de la recommandation précédente à l'effet d'instaurer un taux normalisé de taxation scolaire pour le secteur non résidentiel pourrait faire varier le montant de cette perte, mais tant qu'il y a gel des rôles, les contribuables des commissions scolaires touchées sont pénalisés par rapport aux autres contribuables du Québec.

En conséquence, la Commission recommande :

51. Que, tant qu'il y aura gel des rôles sur le territoire de la Communauté urbaine de Montréal, un facteur d'ajustement soit appliqué aux rôles d'évaluation servant à la taxation scolaire sur ce territoire, afin de corriger le fardeau fiscal scolaire additionnel supporté par les contribuables de celui-ci, en raison de ce gel.

6.1.3.3 Les contestations d'évaluation

En raison du plafonnement de l'impôt foncier scolaire, les commissions scolaires ne peuvent récupérer l'année suivante les pertes qu'elles encourent, lorsqu'elles doivent rembourser des contribuables qui ont eu gain de cause en contestation d'évaluation. Pour annuler ces pertes, la formule de péréquation scolaire devrait incorporer un ajustement pour les pertes subies l'année précédente en raison des remboursements effectués à la suite de contestations d'évaluation. La Commission recommande donc :

3. En Ontario, le taux de la taxe scolaire imposée aux contribuables résidentiels est également normalisé, depuis l'entrée en vigueur de la réforme de 1997 sur le partage des responsabilités.

52. Que la formule de péréquation scolaire incorpore un ajustement pour les pertes subies l'année précédente par les commissions scolaires en raison des remboursements effectués à la suite de contestations d'évaluation par des contribuables.

6.1.3.4 Les taxes de secteur

Quelques intervenants scolaires et municipaux ont réclamé que l'on octroie aux commissions scolaires le pouvoir d'imposer des taxes de secteur pour financer la construction d'écoles primaires dans les quartiers nouvellement développés. Cela aurait, selon eux, l'avantage de faire payer aux personnes concernées le véritable coût de leurs décisions et de freiner, en conséquence, l'étalement urbain. Actuellement, sous réserve d'une contribution locale à l'achat des terrains, la construction des écoles publiques est entièrement financée par les subventions gouvernementales au service de la dette. Cette situation aurait pour effet, d'après certains, d'inciter le milieu à maximiser le nombre des demandes de construction d'écoles adressées au gouvernement, alors que les superficies excédentaires seraient de l'ordre de 2,5 millions de mètres carrés dans le réseau des commissions scolaires. En fait, le gouvernement a alloué des sommes majeures (plus de un milliard de dollars) pour la construction d'écoles au cours des dernières décennies, alors que le nombre total d'élèves est demeuré à peu près stable, ce qui amène à conclure qu'il a subventionné l'étalement urbain. Il s'agit donc de trouver des formules qui freinent l'étalement urbain et qui, par la même occasion, favorisent la plus grande utilisation possible des écoles existantes, sans toutefois créer des situations qui compromettraient l'accès à l'éducation ou qui imposeraient des inconvénients majeurs aux enfants quant aux distances à parcourir. En conséquence, la Commission recommande :

53. Que les commissions scolaires obtiennent le pouvoir d'imposer des taxes scolaires de secteur pour financer une partie des coûts de construction des nouvelles écoles primaires.

6.2 LE RÈGLEMENT DE LA CONTRIBUTION DES MUNICIPALITÉS AU FONDS SPÉCIAL DE FINANCEMENT DES ACTIVITÉS LOCALES

La contribution exigée des municipalités au Fonds spécial de financement des activités locales trouve son origine, rappelons-le, dans l'intention du gouvernement de décentraliser vers celles-ci la responsabilité de certaines activités et de leur financement. En l'absence d'entente avec les représentants des municipalités sur les activités à transférer, il a fallu recourir, de façon transitoire, à une contribution municipale à un fonds spécial servant à financer des programmes gouvernementaux destinés aux municipalités, en l'occurrence les subventions au service de la dette du programme d'assainissement des eaux. Toutefois, le gouvernement s'est engagé à réexaminer cette formule dans le cadre de discussions sur le pacte fiscal avec les municipalités, ce qui est à l'origine du mandat de la présente commission. Il est donc impérieux de trouver une solution de rechange pouvant s'appliquer à court terme, si l'on souhaite mettre fin à l'actuelle formule de contribution des municipalités avant l'an 2000.

On a souvent évoqué un montant de 375 M $ à propos de la contribution annuelle des municipalités versée depuis le 1er janvier 1998. En réalité, la contribution municipale et l'économie gouvernementale concomitante ont été de 355,9 M $ pour 1998, montant établi comme suit :

M $	
376,0	Contribution générale de base des municipalités (5,78% de leur budget, déduction faite des services de dette)
(54,7)	Atténuation consentie aux villes centrales, soit les villes de Montréal, Québec, Trois-Rivières, Chicoutimi, Hull et Sherbrooke
321,3	Sous-total : contribution directe des municipalités
34,6	Appropriation par le gouvernement, en contrepartie des atténuations consenties aux villes centrales, de la croissance du produit de la TGE par rapport à 1996
355,9	Total de la contribution municipale au Fonds

Le maintien permanent de la contribution annuelle exigée des municipalités n'apparaît pas souhaitable. Même si l'on fait abstraction de la question de la légalité de cette contribution, dont les tribunaux ont été saisis, il y a quelque paradoxe à demander aux municipalités de verser des contributions financières à des programmes relevant d'un gouvernement supérieur, même s'il s'agit de programmes qui leur sont destinés. Si l'on exclut l'hypothèse d'un maintien indéfini de la contribution des municipalités, par exemple en l'assortissant d'un nouveau partage des responsabilités quant à la gestion des services de dette financés à même cette contribution, il reste trois options, soit l'annulation de la contribution, son remplacement par l'appropriation gouvernementale de revenus municipaux et son remplacement par le transfert permanent aux municipalités de certaines responsabilités financières.

OPTION
Annulatio n de la c ontribution

Cette option consisterait à ne plus demander aux municipalités de verser de contributions au Fonds à compter de l'an 2000, de façon immédiate ou progressive, par exemple sur cinq ans. Cette abolition pourrait être assortie d'une obligation qui leur serait faite d'apporter une contribution à des activités identifiées par le gouvernement, par exemple en matière de développement économique. Une solution de ce type est d'ailleurs évoquée dans le mémoire que l'UMRCQ a soumis à la Commission.

L'abolition sans contrepartie de la contribution des municipalités se traduirait par une hausse équivalente des dépenses gouvernementales. Au fond, il s'agit de savoir qui, du gouvernement ou des municipalités, a le plus besoin de cet argent. L'imminence de l'atteinte de l'objectif du déficit zéro, le débat tenu au cours de la campagne électorale sur le réinvestissement de la marge de manœuvre gouvernementale en santé ou en éducation et la récente décision du gouvernement fédéral d'accroître les versements de péréquation au gouvernement du Québec (tout en réduisant, il est vrai, la part de ce dernier dans le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux) ont pu laisser croire que l'on pourrait abolir sans difficulté et sans contrepartie la contribution exigée des municipalités. Cependant, il n'est pas évident que le gouvernement du

Québec dispose véritablement d'une marge de manœuvre lui permettant d'absorber une hausse de dépenses de l'ordre de 350 M $ à ce titre, car il est coincé entre, d'une part, un fardeau fiscal et une dette publique parmi les plus lourds en Amérique du Nord et, d'autre part, les pressions exercées sur ses dépenses par les besoins croissants en santé et en éducation, pour ne mentionner que les secteurs les plus importants, ainsi que celles qui pourraient découler d'une éventuelle dégradation de la situation économique.

À l'inverse, il n'est pas démontré que les municipalités aient besoin de l'injection de ressources de 350 M $ que constituerait l'abolition de leur contribution actuelle. On a pu voir, dans le chapitre 3, que leurs dépenses et leurs revenus avaient connu une forte croissance au cours des dernières décennies et que leur effort de rationalisation avait été moindre que celui du gouvernement. Par ailleurs, il n'existe pas de bilan systématique de la façon dont les municipalités ont procédé pour absorber la contribution qu'elles étaient tenues de verser en 1998 et 1999. Selon les données recueillies par le ministère des Affaires municipales et de la Métropole (MAMM) pour 1998, peu d'entre elles ont dû recourir à des hausses de taxes et on ne peut établir dans quelle mesure les municipalités ont eu recours à des surplus accumulés ou ont réduit leurs dépenses et, dans cette dernière éventualité, si ces réductions correspondaient à une rationalisation récurrente ou au report dans le temps de débours inévitables. Sur le plan des coûts de main-d'œuvre, il semble que les mesures de récupération prises par les municipalités ont surtout porté sur l'utilisation des surplus actuariels des régimes de retraite et qu'elles ont peu contribué, en l'absence d'outils permettant aux municipalités de faire des gains sur ce chapitre, à réduire les écarts de rémunération de l'ordre de 28 % qu'on observe encore entre les employés des villes de 25 000 habitants et plus et ceux du reste du secteur public québécois.

Quant à la variante prévoyant de faire obligation aux municipalités d'utiliser à d'autres fins, par exemple le versement à un fonds local consacré au développement économique, la totalité ou une partie des sommes actuellement affectées à la contribution au Fonds de financement des activités locales, il importe de souligner que cela représenterait pour le gouvernement les mêmes coûts additionnels qu'une abolition pure et simple de cette contribution. De plus, on viendrait contraindre l'autonomie municipale en fixant l'affectation des montants libérés par l'abolition de la contribution. Se pose enfin la question de la pertinence des activités auxquelles seraient affectés les montants en cause, ce qui obligerait le gouvernement à poser des balises claires quant à la définition des objectifs et des activités visées.

Dans cette perspective, la Commission n'a pas retenu cette option, quoique le gouvernement pourrait l'envisager, s'il estimait que sa marge de manœuvre budgétaire le lui permettait. La Commission, quant à elle, souhaiterait que le gouvernement consacre une éventuelle marge de manœuvre à des mesures plus structurantes, comme celles qui sont proposées dans la suite du présent chapitre.

OPTION
Remplacement de la contribution actuelle par une appropriation du produit de la TGE par le gouvernement

On pourrait envisager que le gouvernement, au lieu de requérir une contribution des municipalités au Fonds de financement des activités locales, s'approprie certains revenus de celles-ci pour un montant équivalent. D'un point de vue pratique, une telle option ne pourrait s'appliquer

qu'à des revenus importants que le gouvernement perçoit déjà pour les municipalités, et la taxe sur les réseaux de télécommunications, de gaz et d'électricité (TGE) apparaît, en l'occurrence, la seule qui réponde à cette condition. D'ailleurs, le gouvernement s'approprie déjà une partie du rendement de la TGE pour l'appliquer au financement de programmes d'aide aux municipalités, comme la péréquation, l'aide aux MRC, l'aide aux villes centrales et l'allégement de la contribution exigée de ces villes au Fonds de financement des activités locales.

Les revenus de la TGE qui pourraient servir à remplacer la contribution actuellement exigée des municipalités (356 M $, dont 34,6 M $ provenant déjà de la TGE) seraient de 329 M $, soit le rendement total de 380 M $, moins certaines déductions qui seraient maintenues, à savoir la péréquation (35 M $), l'aide à la neutralité financière lors d'un regroupement (2 M $), l'aide aux MRC (3 M $) et les frais de gestion (11 M $)[4]. On notera que le montant dont la récupération serait permise par une appropriation gouvernementale de la TGE serait donc inférieur de 27 M $ à celui de la contribution actuelle des municipalités, quoique le rendement de la TGE soit susceptible de croître au cours des prochaines années, de sorte que cet écart pourrait disparaître à plus ou moins brève échéance.

Cependant, lorsqu'on examine la répartition de l'effort entre les municipalités qu'entrainerait le passage de la contribution actuelle, qui repose sur un pourcentage des dépenses, à une contribution correspondant à la perte d'un revenu fondé sur la population et l'effort fiscal, on constate que cela produirait un déplacement au détriment des villes centrales et, de façon plus générale, de celles qui ont un effort fiscal plus élevé, quelle que soit leur taille. Un effort fiscal supérieur peut être le reflet de choix de gestion, mais aussi d'une assiette fiscale plus faible ou de contraintes rendant inévitables des dépenses plus élevées. Dans cette perspective, le changement de méthode irait à l'encontre des objectifs poursuivis par les différentes mesures d'aide aux villes centrales et aux municipalités dont l'assiette fiscale est déficiente. En conséquence, la Commission a choisi de ne pas retenir cette option.

OPTION
Remplacement de la contribution actuelle par le transfert aux municipalités de certaines responsabilités

Cette option suppose qu'on identifie un certain nombre de responsabilités financières à transférer de façon permanente aux municipalités et ce, à court terme, c'est-à-dire avant que puisse être modifié le cadre institutionnel actuel. Il pourrait s'agir, soit d'activités réalisées par le gouvernement, mais susceptibles d'être prises en charge par les municipalités ou facturées à ces dernières, soit de programmes de subventions visant des activités de nature locale, qui pourraient faire l'objet de réductions. L'un des avantages de cette option sur les précédentes est qu'elle prévoit une participation significative des contribuables locaux au financement de services locaux, donc de services qui leur bénéficient en priorité. Cette option repose sur la prémisse que les municipalités ont déjà pris les mesures permettant d'absorber la contribution exigée au Fonds de financement des activités locales et que le montant libéré par l'abolition de cette contribution permettrait de financer les responsabilités transférées, sous réserve des déplacements de fardeau entre catégories de municipalités.

4. Sous réserve d'une diminution des frais de perception du ministère du Revenu, comme le propose la Commission par ailleurs.

Les exercices conduits jusqu'à présent en matière de décentralisation permettent de conclure que, sans changement majeur aux compétences et au cadre institutionnel du secteur municipal, seul un nombre relativement limité de programmes gouvernementaux est susceptible de se prêter à un transfert de responsabilités aux municipalités assorti d'économies significatives pour le gouvernement, en particulier si l'on exclut les subventions aux services de dette du passé, dont la prise en charge locale constituerait un transfert de factures sans transfert correspondant de responsabilités.

Sans anticiper sur l'examen détaillé du partage des responsabilités entre le gouvernement, le palier supramunicipal et les municipalités locales, qu'on retrouvera au chapitre 7, les activités pouvant être visées par un transfert de responsabilités financières aux municipalités dans le cadre de la présente option proviendraient de la liste établie pour le scénario de réforme décrit dans ce chapitre, en excluant celles qui présupposent un changement du cadre institutionnel. Pour celles qui seraient retenues, il faudra aussi adapter les modalités d'un transfert de responsabilités à un contexte où l'on doit, à court terme, conserver le même cadre institutionnel. Les activités retenues pour les fins de la présente option seraient les suivantes :

- **services policiers de base :** il s'agirait de permettre aux municipalités de moins de 5 000 habitants qui le veulent de se donner un corps de police à l'échelle de la MRC et de porter la tarification des services de la Sûreté du Québec (SQ), pour les municipalités que cette dernière continuerait à desservir, à 100 % des coûts. Les économies escomptées d'une telle mesure seraient de 102 M $ à rythme de croisière, soit l'écart entre la tarification actuelle pour les services offerts par la SQ et le coût de production de ces services, incluant les frais de gestion. Cependant, comme les MRC et la SQ sont liées par des ententes quinquennales, il est probable que les municipalités les plus pauvres, qui sont les plus avantagées par la formule actuelle de tarification, préfèrent laisser l'entente les liant à la SQ se poursuivre jusqu'à l'échéance, de sorte que les économies prévues pourraient être différées pour une part importante ;

- **voirie régionale :** il s'agirait de transférer aux municipalités locales la responsabilités de l'entretien des routes classées comme régionales, collectrices et d'accès aux ressources, pour un total de 125 M $. Cependant, la responsabilité de financer ce coût serait répartie entre les municipalités de la MRC selon la formule des quote-parts. De même, le financement de l'entretien d'une partie des routes locales ayant fait l'objet, en 1993, d'un transfert de responsabilités aux municipalités pourrait désormais être pris en charge par la MRC et être également réparti selon la formule des quote-parts. Il s'agirait des routes locales ayant une certaine portée supralocale. Par ailleurs, les subventions versées aux municipalités à titre de compensations pour le transfert de responsabilités de 1993 seraient récupérées pour être redéployées dans le cadre d'une péréquation compensatoire se rapportant aux principales dépenses dont le transfert est prévu dans la présente option ;

- **transport en commun :** le gouvernement pourrait cesser d'accorder des subventions de fonctionnement aux organismes municipaux organisant le transport en commun en périphérie des agglomérations et prévoir que le transport adapté soit entièrement à la charge des municipalités, pour une économie totalisant 55 M $. De plus, il pourrait diminuer sa contribution aux dépenses de capital récurrentes (par exemple, l'achat d'autobus) des sociétés de transport en commun, par exemple en réduisant de 80 M $ l'enveloppe d'engagements annuelle de 120 M $ prévue à cette fin. Il s'ensuivrait une économie au titre des

subventions au service de la dette, qui pourrait atteindre 125 M $ à rythme de croisière, sur un horizon de 10 ans ;

- **logement social :** une augmentation de 10 % à 20 % de la part municipale au financement des déficits de fonctionnement des HLM, à l'exclusion de la portion reliée aux services de dette, représenterait pour le gouvernement des économies de 15 M $;
- **environnement :** des économies pourraient être obtenues d'un transfert aux municipalités de la responsabilité de l'inspection des aliments (8,4 M $), du contrôle des eaux de baignade et de la gestion des barrages servant à des fins municipales (1,2 M $) ;
- **justice :** le transfert aux cours municipales de la juridiction de la division des petites créances de la Cour du Québec permettrait des économies nettes estimées à 3,5 M $;
- **développement économique local :** les subventions actuelles aux MRC et aux CLD pourraient être abolies, en contrepartie d'une contribution locale accrue, d'où des économies de 46,2 M $. Il faudrait alors accorder aux MRC la majorité aux conseils d'administration des CLD ;
- **équipements régionaux détenus par le gouvernement :** un transfert aux communautés urbaines de la propriété d'équipements régionaux détenus par des sociétés d'État (Place des Arts de Montréal, Grand Théâtre de Québec, Palais des Congrès de Montréal, Centre des Congrès de Québec, Régie des installations olympiques), assortie d'un financement paritaire des coûts nets de fonctionnement (excluant les services de dette), permettrait au gouvernement des économies de l'ordre de 21,2 M $.

Ces transferts font abstraction d'éventuelles compensations que le gouvernement pourrait être appelé à verser pour des responsabilités nationales exercées par des municipalités (voir section 6.3 qui suit). Par ailleurs, les plus importants de ces transferts, soit ceux relatifs aux services de police et à la voirie régionale, se répercuteraient pour une bonne part sur les municipalités rurales, alors que la répartition de la contribution actuelle des municipalités au Fonds de financement des activités locales est proportionnelle aux dépenses prévues aux budgets. Des déplacements de fardeau sont inévitables dans tout scénario de transfert de responsabilités. Cependant, compte tenu de l'importance de ceux pouvant découler de la présente option, il apparaît indispensable de prévoir une enveloppe compensatoire importante, répartie de manière à limiter le fardeau fiscal additionnel selon une formule qui pourrait s'apparenter à celle actuellement appliquée pour établir la compensation pour la prise en charge par les municipalités de la voirie locale à compter de 1993. Cette enveloppe devrait être de l'ordre de 185 M $, à rythme de croisière, et incorporer le montant de 87,8 M $ actuellement alloué à la compensation pour la prise en charge de la voirie locale en 1993, de même que le montant de 34,6 M $ correspondant à la part du produit de la TGE jusque là affectée à la contribution au Fonds de financement des activités locales. Pour une première année d'application, on pourrait limiter cette enveloppe à 125 M $, en fonction des décalages dans l'effet de mesures comme celle relative aux services policiers de base. Les montants visés par la présente option sont indiqués au tableau 6.1.

Pour une première année d'application, la présente option permettrait de remplacer la contribution actuelle des municipalités au Fonds spécial de financement des activités locales (355,9 M $) par des transferts de responsabilités pour un montant net de 272,3 M $, entraînant donc des coûts additionnels de 83,6 M $ pour le gouvernement. À terme cependant, l'arrivée à rythme de croisière des économies reliées aux services policiers de base et aux subventions au

service de dette du transport en commun découlant d'une réduction de l'aide aux dépenses d'immobilisations devrait porter les économies totales à 405,3 M $, ce qui se traduirait par un gain net de 49,4 M $ pour le gouvernement, une fois abolie la contribution municipale au Fonds de financement des activités locales. Toutefois, une telle économie fait abstraction du coût additionnel des mesures proposées à la section 6.3 du présent chapitre. Entre temps, le gouvernement pourrait aussi décider, pour atténuer les incidences budgétaires à court terme, d'échelonner l'abolition de la contribution municipale au Fonds spécial de financement des activités locales.

La Commission a cherché à évaluer l'effet des transferts de responsabilités envisagés sur le fardeau fiscal relatif des petites et des grandes municipalités. Le tableau 6.2 résume cet effet, en incluant la péréquation compensatoire et l'abolition de la contribution au Fonds de financement des activités locales. On a dû exclure des simulations ayant servi à constituer ce tableau, pour des raisons techniques, certains éléments considérés dans le scénario proposé, notamment la réduction de la contribution gouvernementale aux immobilisations du transport en commun (125 M $, sur un horizon de 10 ans), la prise en charge locale d'une partie des coûts des équipements gouvernementaux à incidence régionale (21,2 M $), de même que les transferts de responsabilités en matière d'environnement (9,6 M $) et de justice (3,5 M $). A aussi été exclue, parce qu'elle n'affectait pas directement les municipalités, la partie de la contribution au Fonds de financement des activités locales qui provient de la TGE (34,6 M $). Ces exclusions touchent surtout les grandes villes. Par ailleurs, le tableau tient compte des montants à rythme de croisière en ce qui a trait aux services policiers de base. On tient compte également de la mise en commun régionale du financement du logement social, proposée à la section 6.3, et de celui d'une partie des routes locales transférées en 1993. Enfin, la notion de fardeau utilisée dans le tableau 6.2 ne présume pas de la façon dont celui-ci serait absorbé, que ce soit par un resserrement des dépenses ou une hausse des taxes.

Il ressort du tableau 6.2 que le transfert de responsabilités proposé entraînerait, compte tenu de l'abolition de la contribution municipale au Fonds de financement des activités locales et de la péréquation compensatoire prévue, une injection nette de ressources de la part du gouvernement pour les premières années d'application. Celle-ci profiterait surtout aux grandes villes, les villes de moins de 10 000 habitants se retrouvant en général avec un accroissement net de leur fardeau, pour un total de 21 M $. Il faut toutefois nuancer ce constat. Il est vrai que, parmi les transferts de responsabilités envisagés, les principaux, comme les services policiers de base et la voirie régionale, toucheraient surtout les milieux ruraux. Cependant, un accroissement de fardeau à ce titre ne serait pas en soi inéquitable ; ainsi, le coût additionnel relié aux services policiers de base découlerait de l'obligation qui serait faite à certaines localités de payer désormais la totalité du coût de services pour lesquels elles bénéficient actuellement, contrairement aux autres municipalités, d'une subvention implicite. D'ailleurs, la péréquation compensatoire (185 M $, à rythme de croisière) serait allouée aux municipalités les plus affectées.

Tableau 6.1

Transferts de responsabilités recommandés et incidences financières (Étape du rééquilibrage)

M $[1]	Première année d'application			Rythme de croisière		
	Local	Supra-municipal	Gouvernement	Local	Supra-municipal	Gouvernement
a) Abolition de la contribution au Fonds de financement des activités locales[2]	355,9	--	(355,9)	355,9	--	(355,9)
b) Transferts de responsabilités						
- Services policiers de base[3]	(34,0)	--	34,0	(102,0)	--	102,0
- Voirie[4]	(125,0)	--	125,0	(125,0)	--	125,0
- Transport en commun[5]	(55,0)	--	55,0	(180,0)	--	180,0
- Logement social[4]	(15,0)	--	15,0	(15,0)	--	15,0
- Environnement et hygiène du milieu	(9,6)	--	9,6	(9,6)	--	9,6
- Justice	(3,5)	--	3,5	(3,5)	--	3,5
- Développement économique local	(46,2)	--	46,2	(46,2)	--	46,2
- Équipements à portée supralocale	(21,2)	--	21,2	(21,2)	--	21,2
Sous-total (b)[6]	(309,5)	--	309,5	(502,5)	--	502,5
c) Péréquation compensatoire						
- Abolition de la compensation actuelle pour la voirie locale	(87,8)	--	87,8	(87,8)	--	87,8
- Nouvelle mesure de péréquation compensatoire[7]	125,0		(125,0)	185,0		(185,0)
Sous-total (c)	37,2	--	(37,2)	97,2	--	(97,2)
Total avant abolition de la contribution (b+c)	(272,3)	--	272,3	(405,3)	--	405,3
Total après abolition de la contribution (a+b+c)	83,6	--	(83,6)	(49,4)	--	49,4

1. Un signe ( ) signifie une dépense plus élevée ou un revenu moindre pour le palier concerné, l'absence d'un tel signe signifie l'inverse.
2. Pour simplifier la présentation, le montant de 34,6 M $ provenant de la TGE, qui s'ajoute à la contribution municipale au Fonds de financement des activités locales (321,3 M $), est compté dans le gain de 355,9 M $ permis aux municipalités par l'abolition de cette contribution ; son utilisation subséquente pour financer une partie de la péréquation compensatoire reliée aux transferts de responsabilités est considérée en contrepartie comme un coût pour le gouvernement.
3. L'écart entre la première année d'application et le rythme de croisière reflète l'hypothèse que les économies au titre des services policiers de base n'atteindront d'abord que le tiers de ce qui serait permis par une prise en charge locale complète, parce que plusieurs municipalités voudront laisser se poursuivre les ententes quinquennales actuelles avec la SQ.
4. Les propositions d'une régionalisation d'une partie de la voirie locale et du financement du logement social (voir 6.3) se traduisent en fait par une modification de la répartition des quote-parts des municipalités locales, de sorte qu'elles ne sont pas considérées comme un transfert du palier local au palier supramunicipal.
5. L'écart entre la première année d'application et le rythme de croisière provient des services de dette du transport en commun, les économies escomptées de 125 M $ à ce titre n'atteignant leur rythme de croisière qu'après 10 ans.
6. Le sous-total des transferts de responsabilités exclut les montants correspondant aux dépenses présentement financées par des tarifications, contributions, subventions ou taxes réservées.

7. L'enveloppe de péréquation de 185 M $ à rythme de croisière serait composée de 87,8 M $ provenant de l'actuelle compensation pour la voirie locale, de 34,6 M $ pris à même la TGE et de 62,6 M $ d'ajout net. Compte tenu des décalages dans l'entrée en vigueur de certains transferts de responsabilités, cette enveloppe serait limitée initialement à 125 M $.

Quand on observe l'évolution du fardeau fiscal qui résulte du scénario proposé, les changements n'apparaissent pas très marqués, d'autant plus que le véritable fardeau serait un peu moindre, compte tenu des difficultés d'harmonisation des chiffres apparues au cours de la simulation. Ainsi, le fardeau *per capita* dans les municipalités de moins de 500 habitants passerait de 470 $ à 492 $, une hausse de 4,7 %. Un tel fardeau demeure de beaucoup inférieur à celui qui serait maintenu dans les municipalités plus importantes, par exemple, 886 $ par habitant dans les municipalités dont la population se situe entre 50 000 et 100 000 habitants et 1 156 $ dans celles de plus de 100 000 habitants. Il faut aussi noter que la réduction de la contribution gouvernementale aux immobilisations du transport en commun (125 M $) et le transfert d'équipements gouvernementaux à portée régionale (21,2 M $), qui ne sont pas considérés dans le tableau 6.2, toucheront surtout les grandes villes, annulant à terme les gains que celles-ci réalisent d'après ce tableau.

Tableau 6.2

Incidence des transferts de responsabilités par groupe de municipalités, selon la taille de leur population (Étape du rééquilibrage)

Groupes de municipalités selon la taille de la population	Incidence des réaménagements (M $)	Fardeau actuel ($)		Fardeau révisé ($)	
		Par 100 $ de RFU	Per capita	Par 100 $ de RFU	Per capita
De 0 à 499	(1,7)	0,96	470	1,01	492
De 500 à 999	(3,8)	1,12	453	1,16	468
De 1 000 à 1 499	(4,8)	1,17	435	1,22	455
De 1 500 à 1 999	(3,6)	1,22	479	1,26	495
De 2 000 à 2 999	(3,4)	1,30	494	1,32	504
De 3 000 à 3 999	1,5	1,71	683	1,70	670
De 4 000 à 4 999	(2,4)	1,61	611	1,64	624
De 5 000 à 9 999	(2,7)	1,67	677	1,68	682
De 10 000 à 24 999	8,5	1,87	859	1,86	852
De 25 000 à 49 999	13,6	2,13	892	2,10	879
De 50 000 à 99 999	37,8	2,18	917	2,11	886
De 100 000 et plus	64,8	2,62	1 195	2,53	1 156
TOTAL	103,8				

Notes :

- Un signe ( ) signifie une perte pour les municipalités concernées, l'absence d'un tel signe signifie un gain.
- RFU : richesse foncière uniformisée.
- Le montant total de 103,8 M $ serait de 83,6 M $ pour une première année d'application, si les données utilisées pour fins de simulation avaient pu être harmonisées parfaitement avec les données globales utilisées pour établir l'incidence financière du présent scénario dans le tableau 6.1.

En conséquence, la Commission recommande ce qui suit, en ce qui a trait à la contribution municipale au Fonds spécial de financement des activités locales et aux transferts de responsabilités pouvant être mis en œuvre à court terme.

54. Que la contribution exigée des municipalités au Fonds spécial de financement des activités locales soit remplacée à court terme par un transfert permanent de responsabilités financières dans des domaines comme les services policiers de base, la voirie régionale, le transport en commun, le logement social, l'environnement, les petites créances, le développement économique local et les équipements régionaux détenus par le gouvernement.

Que ces transferts de responsabilités soient assortis d'une péréquation compensatoire visant à atténuer leur incidence sur les milieux les plus touchés ou ceux dont la capacité de payer est moindre.

Que l'abolition de la contribution actuelle des municipalités au Fonds spécial puisse être échelonnée, pour compenser d'éventuels décalages dans l'application de certains des transferts de responsabilités.

6.3 LE RÉÉQUILIBRAGE DU FINANCEMENT DANS LE SECTEUR MUNICIPAL

Le chapitre 5 a permis de dégager un certain nombre de caractéristiques que l'on devrait rechercher pour obtenir un financement qui soit à la fois équitable, efficace, efficient et susceptible de contribuer à l'émergence d'une vision stratégique régionale. Ces caractéristiques sont résumées dans la colonne « Financement » du tableau 5.6.

Le présent régime de financement des municipalités, issu de la réforme de 1980, confère à ces dernières à la fois une large autonomie financière et une source de revenus globalement suffisante, deux caractéristiques d'un financement local optimal. Comme l'a démontré le chapitre 4, cela est attribuable, dans une large mesure, à l'utilisation de l'impôt foncier comme principal mode de financement. Une certaine diversité des sources de revenus est en outre permise par le recours à la tarification, tandis que l'existence d'un programme de péréquation assure une certaine redistribution en faveur des municipalités ne disposant que d'une faible richesse foncière. Ainsi le présent régime de financement municipal est-il fondé sur des bases solides, qu'il s'agit de consolider ou de moderniser. Par ailleurs, à ces bases existantes doivent s'ajouter de nouveaux éléments, qui permettront d'adapter le régime aux réalités contemporaines et de lui donner la meilleure configuration possible.

Les ajustements aux différents éléments du régime de financement actuel, proposés dans le chapitre 4, constituent une étape vers la mise en place, à court terme, d'un régime de financement plus performant. À cet égard, il y a lieu de rappeler les propositions suivantes et leur incidence sur l'économie générale du régime de financement local :

- la possibilité d'imposer des taux de taxation distincts sur les valeurs foncières du sol et du bâtiment, ce qui aurait pour effet, en permettant de reporter une plus grande partie du fardeau fiscal sur le sol, de favoriser certains objectifs d'aménagement urbain (densification de l'utilisation du sol, amélioration du milieu bâti, etc.) ;

- la possibilité élargie de taxer selon la superficie du bâtiment ou du terrain et celle d'imposer des taux de taxation distincts sur les valeurs résidentielles et non résidentielles, tout en stabilisant les quote-parts de chaque secteur. Combinées à la taxation distincte du sol et du bâtiment, ces possibilités permettent de moduler le fardeau fiscal des différents types de contribuables et,dans le cas de la première, de diversifier les sources de revenus ;
- le recours accru à la tarification à deux volets complémentaires : au coût marginal d'exploitation et au coût moyen réparti entre les utilisateurs pour couvrir notamment les coûts d'immobilisations et de dettes. En reflétant davantage la consommation du service et ses coûts de revient,l'utilisation de ce mode de financement, lorsque cela est possible et approprié, permet une fourniture plus efficiente des services et une répartition de leurs coûts selon le principe de l'utilisateur-payeur ;
- la hausse des compensations gouvernementales tenant lieu de taxes pour les écoles primaires et secondaires, qui a pour effet d'améliorer l'équité du régime fiscal local et d'assurer aux municipalités des revenus suffisants pour compenser le coût des services locaux dispensés à ces immeubles ;
- des modifications aux formules de péréquation et de répartition de la TGE, les rendant plus neutres, plus équitables et plus efficientes et,dans le cas de la formule de péréquation, moins désincitative aux regroupements de municipalités et aux ententes de services.

La présente section propose un certain nombre d'outils additionnels et de transformations visant à rapprocher encore davantage le régime de financement local des caractéristiques souhaitables identifiées au chapitre 5. Celles-ci devraient idéalement être accompagnées de modifications substantielles du cadre institutionnel et du cadre de gestion, dont la mise en œuvre nécessitera un certain temps. Il est toutefois possible de mettre en place à court terme des modalités de financement concrétisant au moins en partie ces caractéristiques, sans devoir changer immédiatement en profondeur les structures locales et supralocales.

Les sous-sections qui suivent traitent ainsi successivement de la diversification des revenus, des redevances de développement, de la revitalisation des vieux quartiers et enfin de certains éléments d'une fiscalité d'agglomération, comprenant le partage des coûts de responsabilités régionales et un mécanisme de partage régional de la croissance de l'assiette fiscale.

6.3.1 LA DIVERSIFICATION DES REVENUS

Depuis la réforme fiscale de 1980, les revenus municipaux sont essentiellement basés sur l'impôt foncier. Ainsi, les recettes foncières représentaient, en 1997, environ 60 % des revenus autonomes des organismes municipaux et 53 % de leurs revenus totaux. Si l'importance de cette source de financement a profité aux municipalités pendant les années 1980, elle les a aussi rendues vulnérables aux variations à la baisse de l'évaluation foncière survenues ces dernières années. La quasi-totalité des intervenants du milieu municipal ayant soumis un mémoire à la Commission ont ainsi réclamé une diversification de leurs sources de revenus. Cette revendication du milieu municipal oblige à se poser deux questions :

- l'impôt foncier est-il une source de revenus suffisante pour défrayer le coût des services municipaux ?

- si la réponse est positive, existe-t-il d'autres raisons pour lesquelles il serait souhaitable d'accorder des sources de revenus additionnelles aux municipalités ?

À la première question, l'analyse de l'évolution financière des municipalités, rapportée au chapitre 3, permet de répondre par l'affirmative. En effet, l'impôt foncier a permis une croissance des dépenses municipales de services de 17,1 % en dollars constants *per capita* entre 1982 et 1997. Même pendant la période 1992-1997, marquée par de fortes baisses des valeurs foncières, il y eut une certaine augmentation, quoique au prix d'une hausse du taux global de taxation uniformisé, qui passa de 1,7502 en 1992 à 1,8553 en 1997. Cependant, ce taux est encore inférieur à ce qu'il était en 1982, soit 2,2435, malgré des dépenses supérieures. Il serait donc difficile, sur cette base, de conclure que l'impôt foncier a perdu sa capacité de financer adéquatement les services municipaux.

Toutefois, il est certain qu'il est plus difficile, lorsque la conjoncture économique est défavorable ou lorsque des dépenses incontournables s'imposent, de hausser le fardeau fiscal provenant d'une seule forme de taxation que de répartir le fardeau additionnel sur plusieurs formes différentes. Cette dernière façon de procéder est en effet moins visible et répartie sur un plus grand nombre de contribuables.

Un autre motif de songer à une diversification des revenus est le désir d'équilibrer la sensibilité des sources de revenus à la conjoncture. L'impôt foncier a la caractéristique, souhaitable pour le principal mode de financement local, d'être relativement peu sensible à la conjoncture, donc plus stable et plus prévisible que d'autres modes. Cependant, cette caractéristique peut s'avérer défavorable lorsque se réalisent de nouveaux projets de développement économique ou que se produisent des retournements favorables de la conjoncture. En effet, l'impôt foncier ne capte alors les effets qu'après un assez long délai, et sans doute pas de façon proportionnelle, alors que l'essentiel des coûts que les projets de développement entraînent pour les municipalités sont souvent immédiats. C'est ce qui a incité les intervenants municipaux à réclamer de nouvelles sources de revenus qui soient plus sensibles au développement économique et à la création d'emplois.

L'octroi de telles sources de revenus aux municipalités pourrait aussi les inciter à maximiser le développement économique chez elles, afin de pouvoir bénéficier directement de ses retombées. Il faut cependant noter que cela peut aussi conduire à une intensification de la concurrence entre municipalités pour attirer les projets économiques. Il pourrait donc être souhaitable, dans l'éventualité d'un partage de telles sources de revenus, qu'une partie des recettes à redistribuer entre les municipalités provienne du territoire de la communauté urbaine ou de la MRC, plutôt que de celui de la municipalité directement concernée, afin que toutes les municipalités d'une région puissent bénéficier un tant soit peu des retombées d'un développement de l'activité économique survenant sur le territoire de l'une d'entre elles. Cela contribuerait à créer un esprit de coopération régionale.

6.3.1.1 Le partage des recettes de la taxe de vente du Québec

La source de revenus privilégiée par la plupart des municipalités, surtout urbaines, dans la perspective d'une diversification de leurs revenus, est une participation aux recettes de la taxe de vente du Québec (TVQ). Plusieurs de ces municipalités sont des villes centrales ou, du moins, des villes bénéficiant d'un certain achalandage en provenance de l'extérieur de leur territoire. Avant

la réforme de 1980, les municipalités recevaient 25 % des revenus de la taxe de vente du Québec. De cette somme, 15 % correspondaient aux taxes effectivement perçues sur leur territoire, 7 % dans leur région et 3 % au niveau provincial.

Est-il souhaitable de permettre à nouveau aux municipalités l'accès aux recettes de cette taxe ? Dans un contexte où le fardeau fiscal global du contribuable constitue une limite à ne pas dépasser et où, de façon générale, la situation financière des municipalités est loin d'être critique, le partage de la taxe de vente devrait normalement signifier un ajustement à la baisse d'une autre forme de taxation. Ainsi un certain déplacement fiscal est-il inhérent à une telle option, car les villes percevant beaucoup de TVQ auprès d'une clientèle extérieure seraient en mesure de baisser l'impôt foncier de leurs contribuables, ce qui aurait comme effet d'alléger le fardeau fiscal de ces derniers davantage que celui des contribuables des villes voisines. Cela aurait cependant l'avantage de réduire les disparités fiscales entre les villes centrales et les villes de banlieue, tout en contribuant à faire payer les banlieusards pour une partie des effets de débordement positifs des services de la ville centrale.

Pour ne pas alourdir le fardeau fiscal global du contribuable et pour éviter les problèmes inhérents à l'interaction de deux ordres de gouvernement dans une même assiette de taxation, la Commission a retenu le partage des recettes de la TVQ, comme avant 1980, plutôt que l'octroi aux municipalités d'un pouvoir, même balisé, d'imposer une taxe de vente municipale, malgré les avantages qu'aurait cette dernière solution en termes d'autonomie municipale et de responsabilisation et d'imputabilité des élus locaux. À plus long terme, dans un contexte de réforme globale, comme celle préconisée par la Commission, ce choix pourrait être revu.

Par ailleurs, comme le besoin de diversification exprimé par les municipalités ne requiert pas que le partage réclamé s'étende au champ entier de la taxe de vente, il serait souhaitable de restreindre ce partage à des secteurs d'activité qui reflètent bien l'utilisation de services par des non-résidants et qui sont très sensibles à l'activité économique. À cet égard, il est intéressant de noter que la majorité des intervenants ayant identifié un secteur d'activité particulier dont ils voulaient voir partager les recettes ont retenu les secteurs des divertissements et de l'hôtellerie.

Lors de l'exercice financier 1997-1998, les recettes nettes[5] de TVQ perçues à l'échelle du Québec dans les secteurs de l'hébergement, de la restauration et du spectacle étaient respectivement de 60,7 M $, 233 M $ et 12,8 M $, pour un total de 306,5 M $. Le partage par le gouvernement de 20 % de ces recettes, pour une somme de l'ordre de 61,3 M $, permettrait aux municipalités de diversifier quelque peu leurs revenus. À l'instar de la situation d'avant la réforme de 1980, une portion de cette somme, par exemple un tiers, pourrait être redistribuée, au prorata de leur population, aux municipalités de la communauté urbaine ou de la MRC sur le territoire de laquelle elle aurait été perçue. Les deux tiers restants seraient redistribués aux municipalités mêmes où auraient été prélevées les recettes.

En 1979, avant que la réforme fiscale ne mette fin au partage des recettes de taxe de vente, la Ville de Montréal recevait 23 % des sommes ainsi partagées. Bien que les données sur l'origine des recettes de taxe de vente par municipalité ne soient plus disponibles depuis un certain nombre d'années, on peut penser que le pourcentage qu'obtiendrait aujourd'hui la Ville de Montréal tournerait autour des 25 %, puisque les secteurs de l'hébergement, de la restauration et du spectacle sont sans doute davantage concentrés dans cette ville que ne l'est l'activité économique dans

5. Après remboursement des taxes sur intrants et sur les produits exportés.

son ensemble. Ainsi la Commission estime-t-elle à un minimum de 15,3 M $ les sommes que recevrait Montréal, dans l'éventualité d'un partage des recettes de TVQ dans les trois secteurs visés.

La Commission recommande :

55. Que le gouvernement partage avec les municipalités 20 % des recettes nettes de la taxe de vente du Québec provenant des secteurs de l'hébergement, de la restauration et du spectacle.

Que les deux tiers des recettes partagées soient redistribués aux municipalités en fonction de la municipalité d'origine de ces recettes, et que le tiers restant soit redistribué aux municipalités en fonction de la MRC ou de la communauté urbaine d'où proviennent les recettes, au prorata de la population des municipalités.

6.3.1.2 Le partage des redevances sur les ressources naturelles

En tant que source de diversification des revenus, le partage des recettes de taxe de vente sur l'hébergement, la restauration et le spectacle s'avérerait utile surtout aux municipalités urbaines, où l'on retrouve une part d'établissements commerciaux plus que proportionnelle à la population. Dans le cas des municipalités rurales, une source davantage liée à la composition des économies locales est requise. Comme ces économies reposent en grande partie sur l'exploitation des ressources naturelles, un partage des redevances imposées par le gouvernement sur ces ressources constituerait, en plus d'une source de revenus additionnelle, une forme de rendement sur les efforts entrepris par les municipalités rurales pour développer l'économie locale. Il pourrait constituer aussi une forme de compensation pour les externalités négatives engendrées par l'exploitation des ressources naturelles et supportées par les résidants et municipalités des régions-ressources : érosion des berges, déchets d'extraction de minerais, détérioration du paysage et des routes, etc.

Pour l'année 1998-1999, les redevances, droits et permis sur les ressources naturelles (forêts, mines, énergie et terres publiques) prélevés par le gouvernement du Québec, et desquels on soustrait divers montants destinés à financer l'exploitation et l'aménagement, s'élèvent à environ 270 M $, dont une partie sert spécifiquement à financer les dépenses encourues par l'Etat dans les différents secteurs de ressources. Le partage de 20 % de ces recettes, soit 54 M $, avec les municipalités constituerait pour ces dernières une source intéressante de diversification des revenus. On notera d'ailleurs qu'il s'agit là d'une pratique déjà en vigueur ailleurs au Canada. Ainsi, la Colombie-Britannique partage des redevances de ressources énergétiques avec la région de Dawson Creek-Peace River, où sont situées ces ressources, et, en Ontario, le ministère des Ressources naturelles verse un pourcentage des redevances provenant de l'exploitation de sites miniers aux municipalités environnantes.

Cependant, étant donné la répartition très inégale des ressources naturelles sur le territoire et l'incidence souvent supralocale des inconvénients causés par l'exploitation de ces ressources, la redistribution des recettes au milieu local devrait prendre la forme d'une répartition des recettes aux MRC (ou aux communautés urbaines, le cas échéant), en fonction de l'origine de ces recettes, aux fins de la création par chaque MRC concernée d'un Fonds de développement économique.

Toutes les municipalités de la MRC pourraient soumettre des projets pour financement par ce Fonds et la MRC pourrait aussi mettre en œuvre d'elle-même certains projets majeurs. Une portion des recettes, par exemple le cinquième, pourrait être remise directement aux municipalités sur le territoire desquelles sont situées les ressources naturelles.

Par ailleurs, plusieurs municipalités rurales et MRC ayant présenté un mémoire à la Commission ont demandé que le gouvernement permette aux municipalités d'imposer des taxes pour le prélèvement des matières premières, notamment dans les carrières et sablières, en compensation des nuisances imputables aux équipements nécessaires à l'extraction et à l'exportation de ces ressources. D'autres ont demandé plus généralement de pouvoir taxer les nuisances. La Commission est d'avis que le partage par le gouvernement de 20 % des redevances sur les ressources naturelles avec le milieu municipal, proposé à la recommandation qui suit, serait de nature à compenser adéquatement ce dernier pour les nuisances imputables aux industries de ressources naturelles.

La Commission recommande :

56. Que le gouvernement partage avec le milieu local 20 % des recettes tirées des redevances, droits et permis sur les ressources naturelles, nettes des divers crédits aux exploitants, en fonction du territoire d'origine de ces recettes.

Qu'une fraction des sommes faisant l'objet du partage soit remise directement aux municipalités sur le territoire desquelles sont situées les ressources naturelles, mais que l'essentiel de ces sommes soit remis aux MRC (ou aux communautés urbaines, le cas échéant), en fonction du territoire d'origine, afin de permettre la création par les MRC de Fonds de développement économique.

6.3.2 L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET LES REDEVANCES DE DÉVELOPPEMENT

Compte tenu des problématiques les plus courantes d'aménagement du territoire, qui sont particulièrement aiguës en milieu urbain, les objectifs d'aménagement les plus fréquemment recherchés sont les suivants :

- préserver les terres agricoles et les milieux naturels ;
- prévenir l'étalement et le développement de faible densité, surtout en milieu urbain ;
- orienter le nouveau développement vers les centres existants et les zones immédiatement contiguës (éviter le développement en saute-moutons) ;
- encourager le redéveloppement des zones économiquement déprimées et revitaliser les quartiers d'affaires centraux en déclin ;
- favoriser une utilisation plus efficiente des infrastructures publiques ;
- diminuer la dépendance à l'automobile en soutenant le transport en commun.

Or, ainsi qu'il en a été fait mention dans le chapitre 5, l'atteinte de ces objectifs est compromise par le présent système de gestion de l'aménagement. En effet :

- Dans les régions métropolitaines de Montréal et de Québec, il n'existe aucune instance métropolitaine ayant la responsabilité unique de l'aménagement de l'ensemble du territoire métropolitain ;
- Certaines décisions des instances locales et même du gouvernement tendent cumulativement à accentuer la problématique régionale d'aménagement et ses aspects de ségrégation résidentielle, de congestion, de pollution environnementale et d'étalement urbain ;
- On constate un manque de cohérence et même des contradictions dans les actions prises par les différents ministères et organismes gouvernementaux qui affectent l'utilisation du sol.

6.3.2.1 Les solutions institutionnelles

Les solutions à la problématique de gestion de l'aménagement passent, on le constate, par trois grandes avenues :

- Le gouvernement doit mettre de l'ordre dans sa propre demeure, en recherchant la cohérence dans ses modes d'intervention, ses politiques et ses programmes affectant la répartition des fonctions urbaines, en privilégiant la consolidation des zones urbaines existantes et en donnant priorité à la revitalisation des centres-villes et des secteurs anciens. Il doit cesser de subventionner l'étalement urbain et adopter, au contraire, des mesures visant à le contrer ;
- Les régions métropolitaines de Montréal et de Québec doivent être dotées d'un cadre d'aménagement portant sur la totalité du territoire métropolitain ;
- Idéalement, le régime de gouverne métropolitain doit être capable d'internaliser les externalités et effets de débordement qui se produisent sur l'ensemble du territoire, ainsi que d'harmoniser et coordonner les actions ayant des incidences régionales.

De ces avenues de solution, seule la première peut se réaliser à court terme, sans changements institutionnels majeurs. Les autres, qui supposent de tels changements, seront abordées dans le chapitre 7. La Commission formule donc, en conséquence, la recommandation suivante :

57. Qu'en attendant une réforme globale des institutions, le gouvernement assure au moins la cohérence de ses modes d'intervention, politiques et programmes ayant une incidence sur l'aménagement urbain.

Qu'il cesse de subventionner l'étalement urbain et privilégie la consolidation des zones urbaines existantes et la revitalisation des centres-villes et des vieux quartiers.

6.3.2.2 Une solution de nature financière : les redevances de développement

Les objectifs d'aménagement ne doivent pas être mis en péril par l'utilisation de mesures fiscales ou financières qui leur sont défavorables. Il est donc important de rechercher des modes de financement locaux qui soient neutres relativement aux objectifs stratégiques en matière

d'aménagement urbain. On serait même tenté de rechercher des politiques fiscales qui favorisent ces objectifs, mais une telle démarche n'est pas sans risques. En effet, les mesures fiscales comportent souvent des effets secondaires imprévus, particulièrement sur le plan de l'équité et,une fois en vigueur, elles sont relativement difficiles à modifier, alors que la nature des problèmes précis que l'on cherche à résoudre peut changer rapidement et substantiellement. Par conséquent, le mieux que l'on puisse raisonnablement espérer d'un mode de financement est qu'il soit neutre par rapport à la réalisation des objectifs stratégiques. Qu'en est-il,à cet égard, d'un outil de plus en plus populaire dans le discours municipal québécois, à savoir les redevances de développement ?

Une redevance de développement est une forme de tarification prélevée auprès des promoteurs d'un nouveau développement pour financer les coûts de la construction ou de l'expansion, immédiate ou prévue, d'équipements et d'infrastructures situés hors des limites du nouveau développement et rendus nécessaires par l'implantation de celui-ci. Ces redevances sont souvent une condition préalable à la mise en valeur d'un lot et à l'émission du permis de construction afférent.

Comparativement aux sources traditionnelles de financement local, les redevances de développement sont d'utilisation relativement récente au Canada. Les municipalités de Colombie-Britannique les emploient depuis environ 25 ans et celles de l'Ontario, depuis 35 ans. Elles sont en quelque sorte une extension d'une pratique couramment utilisée depuis longtemps dans toutes les provinces canadiennes, en l'occurrence l'obligation faite au promoteur d'un développement de défrayer le coût des conduites d'aqueduc et d'égouts, des routes, des trottoirs et de l'éclairage de rue situés sur le site.

Les redevances, elles, s'appliquent à des infrastructures situées hors du site du développement.À l'origine, elles ne couvraient que les services lourds à la propriété, tels les systèmes collecteurs d'aqueduc et d'égouts et la voirie collectrice. Elles ont récemment été étendues dans plusieurs juridictions,tant canadiennes qu'américaines, aux coûts, reliés à la croissance de la population municipale, d'un certain nombre de services à la personne : parcs, bibliothèques, équipements récréatifs,écoles, etc.

Il existe de nombreuses variantes provinciales dans les lois en matière de redevances de développement. L'Ontario est la seule province dotée d'un texte législatif distinct sur ces redevances. En Colombie-Britannique, en Alberta et en Saskatchewan, la loi sur les municipalités ou la loi sur l'urbanisme renferme des articles qui traitent des redevances de développement. Dans les autres provinces, il n'existe pas de loi précise sur les redevances,mais,dans certains cas, des dispositions légales permettent aux municipalités d'en imposer aux promoteurs comme condition d'approbation d'un projet d'aménagement.

Au Québec, la législation actuelle ne permet pas aux administrations locales d'établir un système de redevances de développement. La seule forme d'imposition d'un tarif qui puisse s'apparenter à une redevance de développement est celle qui est énoncée dans la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et qui permet à une municipalité d'imposer au propriétaire, à titre de condition préalable à l'émission d'un permis de construction, qu'il cède gratuitement à la municipalité un terrain (ou qu'il verse à la municipalité une somme équivalente à la valeur du terrain devant être cédé) qui convienne à l'établissement ou à l'agrandissement d'un parc ou d'un terrain de jeux, ou au maintien d'un espace naturel. Les dispositions légales prévoient aussi le surdimensionnement

des infrastructures et des équipements et permettent à la municipalité d'exiger que tout autre propriétaire qui bénéficie des travaux paie une quote-part des coûts. Dans ce cas, l'entente peut prévoir que le promoteur implante des équipements et des infrastructures pouvant desservir un territoire plus grand que le site de son projet ou qu'il assume une part de ces coûts lorsque la municipalité réalise ces travaux elle-même.

Plusieurs intervenants, particulièrement parmi les représentants des instances municipales, ont fait état devant la Commission de leur intérêt pour les redevances de développement. Par ailleurs, la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics a recommandé que le gouvernement et les municipalités imposent des redevances de développement aux promoteurs immobiliers.

Il peut donc être intéressant d'examiner d'un peu plus près ce que prévoient les lois de Colombie-Britannique et d'Ontario au sujet de ces redevances. En Ontario, le Development Charges Act, en vigueur depuis 1989, permet aux municipalités ontariennes d'imposer des redevances relatives non plus seulement aux services à la propriété, mais aussi aux services aux personnes. Bien que la Loi ne précise pas exactement le mode de calcul des redevances, le Règlement et le guide d'application de la Loi fournissent certaines lignes directrices. Pour calculer les redevances, les municipalités doivent faire des prévisions sur dix ans de leurs coûts en capital et délimiter la portion de ces coûts qui sera attribuable à la croissance. Les redevances sont fondées sur des niveaux de services qui ne doivent pas être plus élevés que les niveaux en vigueur dans la municipalité à un moment donné au cours des dix années précédentes. Elles peuvent cependant être indexées pour tenir compte de l'inflation, conformément au Règlement.

En Colombie-Britannique, la méthode est assez semblable. On formule d'abord des prévisions de la croissance pour 10 à 20 ans (selon les équipements et les infrastructures). Ensuite, on élabore des prévisions des besoins en capitaux pour la période visée et on tente de déterminer quelle partie des coûts est associée à la croissance. Ces coûts sont ensuite divisés par le nombre de nouvelles unités immobilières pour obtenir le coût (moyen ou marginal) par unité. Le libellé de la loi, tant en Ontario qu'en Colombie-Britannique, permet l'imposition de redevances au coût moyen ou au coût marginal, selon le choix de la municipalité.

De tels choix peuvent avoir des conséquences importantes sur les plans de l'aménagement du territoire, de l'incidence ultime des redevances, de l'équité et de l'efficience. En effet, les objectifs généralement visés par l'imposition de redevances sont d'orienter la planification de l'aménagement du territoire et de faire payer les coûts du développement par ceux qui en bénéficient. À ces objectifs s'en ajoute parfois un autre, à savoir de diversifier les sources de revenus des municipalités. Comme ce dernier objectif est somme toute secondaire, on ne considérera ici que les objectifs d'aménagement et de vérité des prix.

Sur le chapitre de l'aménagement du territoire, les effets allégués des redevances de développement sont contradictoires. Certains prétendent que les redevances freinent l'étalement urbain en augmentant ses coûts. D'autres soutiennent, au contraire, qu'elles le facilitent. En effet, en l'absence de redevances de développement, certaines municipalités n'auraient pas les fonds nécessaires pour construire elles-mêmes les infrastructures requises et le développement en serait ralenti ; en outre, lorsque l'opposition aux nouveaux projets de développement repose sur le fait que les résidants actuels ne veulent pas en assumer la charge, les redevances atténuent cette opposition, étant donné que la croissance s'autofinance. La prépondérance de l'un de ces effets

sur l'autre est fortement liée à la forme exacte que prennent les redevances, comme l'est aussi l'atteinte de l'objectif de vérité des prix. Pour clarifier ces questions, l'annexe 6.1 examine les redevances sous les angles de l'incidence, de l'équité et de l'efficience. Le contenu de cette annexe est résumé ci-après.

EN BREF

Incidence. La demande domiciliaire est beaucoup moins sensible au prix des résidences que ne l'est l'offre, de sorte qu'en général, l'acheteur résidentiel paie un prix augmenté de l'équivalent de la majeure partie des redevances. Si les redevances sont élevées, cela peut compromettre l'accès de certains ménages, par exemple des jeunes familles, aux résidences de banlieue. Par ailleurs, l'imposition de redevances peut entraîner une hausse de la valeur des propriétés existantes, qui sont en concurrence avec les nouvelles.

Équité. L'imposition de redevances de développement conduit à des formes de double imposition des nouveaux résidants, qui paient à la fois la totalité du coût des nouveaux équipements, par le biais des redevances, et une partie du coût de la restauration des équipements existants, par celui de la taxe foncière. Comme la construction des équipements existants a été payée au moyen des recettes de la taxe foncière, cela cause en outre un problème d'iniquité intergénérationnelle. Pour réduire ces formes d'iniquité, il faut limiter les redevances aux équipements qui ne profitent qu'aux résidants des nouveaux développements et diminuer leur montant de la valeur présente des taxes futures des nouveaux résidants destinées à financer la restauration des équipements existants.

Efficience. Pour respecter les critères d'efficience et de neutralité, les redevances doivent être fondées sur le coût marginal réel de chaque projet, lequel dépend notamment de sa localisation géographique. Si l'on utilise plutôt le coût moyen, on risque en effet de favoriser l'étalement urbain. Par ailleurs, l'imposition non coordonnée de redevances par les différentes municipalités d'une même région peut conduire à une concurrence inefficiente. Ce fait milite en faveur de l'imposition de redevances par une instance régionale ou métropolitaine.

En conclusion, bien que certains problèmes d'iniquité soient inhérents à l'utilisation de redevances de développement, il existe, sur le plan d'une allocation efficiente des ressources, de bonnes raisons d'utiliser de telles redevances, fondées sur le coût marginal, pour financer les dépenses de capital hors site occasionnées par les nouveaux développements et bénéficiant pour l'essentiel à leurs seuls résidants. Ces redevances devraient faire partie intégrante du processus d'aménagement du territoire.

En matière de redevances de développement, la Commission recommande ce qui suit :

58. **Que le gouvernement modifie la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme pour permettre l'imposition de redevances de développement destinées à financer toutes les dépenses de capital hors site occasionnées directement par les nouveaux développements et dont les bénéfices sont limités pour l'essentiel à leurs résidants.**

Que ces redevances soient fondées sur le coût marginal des nouveaux projets, diminué d'un certain pourcentage afin d'éviter une double imposition des nouveaux résidants, qui doivent payer aussi pour la restauration des équipements existants.

Qu'afin d'éviter une concurrence intermunicipale inefficiente et de ne pas compromettre l'atteinte des objectifs d'aménagement du territoire, l'imposition de redevances de développement soit confiée aux instances supramunicipales, qui verront à en remettre le produit aux municipalités sur le territoire desquels se font les nouveaux développements.

59. **Que les municipalités utilisent la taxe foncière générale pour financer l'expansion, attribuable à la croissance de la population, d'équipements ou d'infrastructures susceptibles de profiter à tous leurs résidants, et imposent des taxes de secteur dans le cas d'équipements ou d'infrastructures dont les bénéfices débordent les nouveaux développements, sans toutefois couvrir tout le territoire municipal.**

6.3.3 LA REVITALISATION DES VIEUX QUARTIERS

Les plans de revitalisation des vieux quartiers, notamment ceux des centres-villes, visent habituellement à corriger le délabrement urbain, à attirer de nouvelles entreprises et à améliorer l'habitat. Les objectifs sont donc à la fois d'ordre social et d'ordre économique.

Aux États-Unis, il existe de nombreuses sociétés publiques ayant pour objectif de revitaliser les centres-villes délabrés des grandes villes. Ces sociétés (*redevelopment agencies*) utilisent de plus en plus une technique consistant à financer le redéveloppement à même la hausse conséquente de valeur foncière (*Tax Increment Financing* ou TIF). Ces sociétés, qui parfois relèvent d'une ville ou d'un comté et parfois sont des entités indépendantes, délimitent un secteur affecté par la dégradation urbaine et conçoivent un plan de revitalisation de ce secteur. Les coûts prévus de mise en œuvre de ce plan sont quantifiés et comparés aux hausses futures des revenus publics locaux qui devraient découler de la réalisation du plan, principalement par le biais de la hausse des valeurs foncières et, dans une moindre mesure, des recettes de taxes de vente. Si les revenus prévus sont supérieurs aux coûts, la société prend entente avec la ville pour que les revenus fiscaux additionnels découlant de la hausse des valeurs foncières (sous réserve, dans certains cas, d'un ajustement pour le taux d'inflation) soient affectés au financement du plan de revitalisation. Elle émet alors des obligations à intérêts non imposables, dont le remboursement du principal et le versement des intérêts se font à partir des recettes fiscales additionnelles engendrées par la hausse progressive des valeurs foncières, à mesure que le plan de revitalisation est mis en œuvre. Ainsi la ville continue-t-elle de bénéficier des recettes découlant des valeurs foncières antérieures au plan de revitalisation, mais elle ne commence à retirer des dividendes de la hausse des valeurs foncières qu'une fois remboursée la dette de la société de revitalisation. Selon une étude parue en 1994[6], le TIF était utilisé en 1992 par 5 400 sociétés, réparties dans 44 États américains.

6. Forgey, F.A., « Tax Increment Financing : Equity, Effectiveness, and Efficiency », *Municipal Yearbook*, International City Managers Association, 1994.

La Commission a considéré l'intérêt d'adopter, au Québec, une telle technique de financement de la revitalisation des vieux quartiers. Ce mode de financement devient d'autant plus intéressant qu'il peut être combiné au partage des recettes de taxe de vente avec les municipalités, proposé à la section 6.3.1. En effet, le TIF pourrait alors s'appuyer non seulement sur la hausse des recettes foncières découlant du plan de revitalisation, mais aussi sur celle des recettes de taxe de vente.

Le premier point à souligner est la nécessité que le gouvernement participe au montage financier. En effet, il existe un risque que le plan de revitalisation ne fonctionne pas aussi bien que prévu ou encore que la conjoncture économique se détériore en cours de réalisation du plan, auxquels cas la hausse des valeurs foncières ne sera pas aussi forte que prévu et le versement des intérêts sur la dette pourrait être compromis. Le gouvernement pourrait donc être appelé à garantir la dette.

D'autre part, il est possible que, pour stimuler l'achat d'obligations, il faille insuffler une certaine crédibilité au plan de revitalisation. Pour ce faire, on peut démarrer le plan au moyen de subventions gouvernementales ou par le biais de la participation de certains investisseurs privés[7], qui pourraient acquérir le statut de créanciers privilégiés de la hausse éventuelle des recettes fiscales. Une fois le projet bien démarré, il est probable qu'il gagne en crédibilité. Il est à noter qu'une participation gouvernementale au montage financier est d'autant plus indiquée que le projet comporte des objectifs d'ordre social.

Par ailleurs, comme il existe des risques financiers pour la municipalité responsable et pour le gouvernement dans un projet de type TIF et qu'un plan de revitalisation suppose habituellement des subventions directes ou indirectes aux entreprises qui viennent s'installer dans le territoire visé et, le cas échéant, aux détenteurs d'obligations (si les intérêts ne sont pas imposables), deux conditions doivent être respectées :

- On doit être raisonnablement certain qu'il n'y aurait pas de développement privé d'importance dans le territoire, sans stimulation ou incitation du secteur public. Les preuves empiriques montrent, à cet effet, que les quartiers dégradés, dont les infrastructures sont obsolètes et où l'on constate une forte concentration de pauvreté, ont très peu de chance de s'en sortir sans intervention publique ;
- Le TIF ne doit pas être considéré comme un simple outil à ajouter à l'arsenal habituel du développement économique local, sous peine d'ajouter à la concurrence fiscale intermunicipale et à ses conséquences défavorables sur l'allocation des ressources.

S'il est planifié, contrôlé et mis en œuvre adéquatement, le TIF peut s'avérer un outil de financement intéressant pour les plans de revitalisation de vieux quartiers. Outre ses avantages sur le plan du financement, il oblige aussi les municipalités ou leurs mandataires à présenter un plan de revitalisation crédible et bien conçu pour assurer la vente d'obligations à des conditions aussi avantageuses que possible.

Il existe certainement d'autres formules de financement des projets de revitalisation des vieux quartiers, supposant la collaboration du gouvernement, de la municipalité concernée et du

7. À titre d'exemple, on peut penser au Fonds de solidarité de la FTQ, au Fondaction de la CSN ou même à un éventuel Fonds de développement économique régional financé à même les recettes d'un mécanisme de partage régional de croissance de l'assiette fiscale (*Tax Base Sharing*), tel que décrit à la section 6.3.4.1.

secteur privé. Le TIF n'est qu'un exemple de telles formules, que la Commission considère par ailleurs souhaitables, ce qui l'amène à formuler les recommandations suivantes :

60. Que les municipalités concernées et le gouvernement s'associent pour préparer des plans de revitalisation des vieux quartiers, avec la participation financière du secteur privé. À cet égard, les avantages et inconvénients d'un mode de financement fondé sur la hausse éventuelle de valeurs foncières résultant d'une revitalisation (*Tax Increment Financing*) devraient être analysés.

Que les quartiers visés soient ciblés avec soin, de façon à éviter des coûts et risques financiers inutiles pour le gouvernement et les municipalités concernées.

6.3.4 LA FISCALITÉ D'AGGLOMÉRATION

Le concept de fiscalité d'agglomération réfère à des mécanismes qui prélèvent des recettes fiscales et les redistribuent à l'échelle d'une agglomération urbaine ou d'une partie importante de celle-ci. De tels mécanismes peuvent avoir pour objet de faire contribuer tous les bénéficiaires, à l'échelle de l'agglomération, au financement d'un service offert par un sous-ensemble seulement des municipalités de l'agglomération. Ils peuvent aussi être destinés à financer des services offerts par une instance supramunicipale à l'agglomération dans son ensemble ou à une grande partie de celle-ci. Ils peuvent enfin n'avoir aucun rapport avec la fourniture de services ou d'activités ou avec le financement d'un palier supramunicipal, mais viser plutôt le partage de recettes fiscales régionales dans un but de solidarité régionale ou de péréquation. C'est dans cette dernière catégorie que se retrouvent les mécanismes dits de partage régional de la croissance de l'assiette fiscale.

6.3.4.1 Le partage régional de la croissance de l'assiette fiscale (*Tax Base Sharing*)

Les mécanismes de partage régional de la croissance de l'assiette fiscale (ou *Tax Base Sharing* (TBS)) visent à partager entre les municipalités d'une agglomération une partie de la croissance de l'assiette fiscale régionale, composée de la somme des assiettes fiscales de ces municipalités. Ainsi un programme de TBS doit-il comporter deux volets : une formule destinée à établir la **contribution** de chaque municipalité aux recettes du programme et une formule visant à déterminer la **répartition** de ces recettes entre les municipalités.

L'objectif général d'un tel programme est de contribuer à créer une dynamique régionale et à réduire la concurrence intermunicipale en faisant bénéficier un tant soit peu la région entière des retombées des développements qui se produisent dans l'une ou l'autre ville de l'agglomération. Un autre objectif fréquemment mentionné est la réduction des disparités fiscales intermunicipales ; on verra toutefois que l'atteinte d'un tel objectif n'est pas inhérente au TBS, mais dépend des modalités précises qui seront adoptées.

Les expériences américaines [8]

Le TBS est né en 1974 aux États-Unis, dans la région de Minneapolis-St-Paul, et a par la suite été appliqué, sous des formes différentes, dans d'autres régions de ce pays. Encore aujourd'hui, l'expérience la plus connue et la plus concluante demeure celle des « villes jumelles » de Minneapolis et St-Paul. En fait, l'aire d'application du programme couvre non seulement ces villes, mais aussi les sept comtés environnants, pour un total de 300 unités locales de taxation, regroupant 2 370 000 habitants, dont 400 000 à Minneapolis et 260 000 à St-Paul. Le principe du programme, créé et régi par une loi de l'État du Minnesota, a commencé à être discuté au début des années 1970, mais en raison de l'opposition de certaines municipalités, on a dû attendre 1975 pour qu'il entre en vigueur. Le programme fonctionne comme suit : on applique un taux de taxation régional sur une assiette fiscale « régionale », constituée de 40 % de la croissance brute de la valeur foncière des propriétés imposables commerciales et industrielles depuis l'année de référence (en l'occurrence, 1971). La croissance peut provenir aussi bien de l'augmentation de la valeur des constructions existantes que des constructions neuves. Le taux de taxation régional est une moyenne pondérée des taux de taxation en vigueur dans chacune des municipalités de l'agglomération. La portion de la valeur qui ne fait pas partie de l'assiette régionale est, elle, taxée au taux local par chacune des municipalités, qui conserve les recettes en résultant.

Ce sont des représentants des comtés impliqués qui, en rotation, perçoivent les recettes de la taxe régionale et les redistribuent entre les municipalités, sur la base d'une formule qui est fonction directe de l'importance démographique de chacune et inversement proportionnelle à l'importance relative de sa valeur foncière imposable *per capita*. L'application du TBS au Minnesota a eu certains des effets recherchés, notamment une certaine redistribution de la richesse foncière des municipalités mieux nanties vers les moins favorisées, un allégement du fardeau fiscal des villes jumelles centrales et le développement d'un esprit de collaboration régionale. Toutefois, elle présente aussi certains effets non souhaités, notamment le fait que des municipalités présentant une évaluation résidentielle très supérieure à la moyenne, mais dépourvues de secteurs industriel et commercial, fassent régulièrement partie des bénéficiaires. Cela est attribuable aux formules de contribution et de répartition utilisées.

Un autre régime intéressant de TBS est celui du comté de Montgomery, en Ohio, mis en place en 1991. Ce comté compte 570 000 habitants, dont 190 000 dans la Ville de Dayton et le reste dans une trentaine de municipalités. Fait à noter, ce régime résulte d'une entente entre municipalités participantes plutôt que d'une législation de l'État. L'adhésion y est volontaire, mais d'une durée minimale de 10 ans. Toutes les grandes municipalités du comté sont parties prenantes à l'entente.

La formule de contribution est fondée sur la croissance de l'assiette et des recettes foncières ainsi que sur celle de l'impôt sur le revenu, dans chaque municipalité. En effet, dans le comté de Montgomery, les municipalités prélèvent un impôt sur le revenu. Un taux de taxation régional (soit le rapport entre le tiers de la croissance des recettes fiscales dans les municipalités participantes et l'augmentation des valeurs foncières imposables dans ces municipalités) est appliqué sur une portion de la croissance de l'assiette foncière et de celle des recettes foncières et de l'impôt sur le revenu de chaque municipalité. Quant à la répartition des recettes, elle se fait

8. Pour plus d'informations, voir notamment Nunn, S. et M.S. Rosentraub, « Metropolitan Fiscal Equalization : Distilling Lessons From Four U.S. Programs », *State and Local Government Review*, printemps 1996.

proportionnellement au poids démographique des municipalités. Le régime de TBS de Montgomery contient trois éléments intéressants :

- La formule de contribution comporte un mécanisme de plafonnement, en vertu duquel la contribution d'une municipalité ne peut dépasser 13 % de la croissance de ses recettes provenant des deux taxes depuis l'année de référence ;
- Le comté de Montgomery a créé, parallèlement à l'instauration du programme de TBS par les municipalités, un Fonds de développement économique, dont les recettes (5 M $ U.S. par année pendant 10 ans) proviennent de la taxe de vente qu'il perçoit. L'administration du fonds est confiée à un comité regroupant des représentants du comté, des municipalités et des chambres de commerce. Ce comité accepte, en fonction de certains critères, des projets de développement économique régional, présentés par les municipalités participant au TBS. L'existence de ce fonds a constitué, selon plusieurs analystes, une puissante incitation à participer au programme ;
- L'année de référence n'est pas fixée définitivement, mais évolue dans le temps : elle correspond à la troisième année fiscale précédant l'année courante. Ainsi, pour 1999, l'année de référence est 1996.

Une autre expérience américaine mérite d'être brièvement signalée. En 1970, la Hackensack Meadowlands Development Commission, dont le mandat consistait à contrôler le développement dans une zone où se trouvaient des marais protégés, mit en place un programme de TBS couvrant 14 municipalités de cette région du New-Jersey, dont Jersey City. Le but était de redistribuer entre ces municipalités une partie des recettes qui résulteraient de la croissance des valeurs foncières découlant des décisions sur l'usage des terres prises par la Commission et affectant différemment lesdites municipalités. La formule de contribution est assez semblable à celle des villes jumelles du Minnesota, à l'exception du fait qu'elle réfère à la croissance de tous les types de valeurs foncières, incluant les valeurs résidentielles, alors que la répartition se fait en proportion des terres contrôlées par la Commission situées dans chacune des municipalités.

Les avantages et les limites du partage régional de la croissance de l'assiette fiscale

Les mécanismes de partage régional de la croissance de l'assiette fiscale comportent certains avantages qui leur sont inhérents. Le fait même de partager la croissance de l'assiette fiscale réduit les incitations à la concurrence fiscale intermunicipale en diminuant les gains, pour une municipalité donnée, d'attirer de nouveaux développements sur son territoire, puisque la municipalité bénéficiant du nouveau développement doit partager une partie des bénéfices avec les autres municipalités de l'agglomération. Le partage des bénéfices et la réduction conséquente des gains locaux du développement peuvent contribuer à établir une coopération et une vision régionales et à mettre en place un plan d'aménagement plus rationnel et plus respectueux de l'environnement, comportant une localisation plus efficiente des nouveaux développements. Les mécanismes de type TBS rendent aussi possible un certain partage des bénéfices provenant d'investissements collectifs effectués dans les infrastructures (routes, aéroports, métros, etc.), qui ont souvent pour effet d'augmenter les valeurs dans les municipalités où ils se produisent et dans les municipalités environnantes.

Un autre avantage possible d'un mécanisme de type TBS, à savoir la réduction des disparités fiscales, dépend fortement de la formule de répartition des recettes qui est retenue. Une formule

fondée sur les écarts de potentiel fiscal aura tendance, au bout d'un certain nombre d'années d'application, à réduire quelque peu les disparités fiscales, mais elle ne pourra éviter certaines redistributions indésirables, par exemple vers des villes-dortoirs dont les citoyens ont des revenus élevés. Pour éviter de tels effets et favoriser les villes à forte concentration de ménages démunis, notamment les villes centrales, il faut introduire d'autres critères dans la formule de répartition, tels que le revenu des ménages ou le taux d'assistance sociale.

Cependant, malgré leurs avantages, qui peuvent être accentués par le choix de formules adéquates de contribution et de répartition, les mécanismes de TBS ne peuvent contrer la tendance des personnes de même niveau socio-économique à se regrouper. D'autre part, ils ne peuvent répartir que l'augmentation de l'assiette fiscale et non la richesse totale existante. Ce dernier objectif serait mieux servi par une formule de péréquation traditionnelle financée par le gouvernement ou à même les revenus déjà existants des municipalités de l'agglomération, mais outre la difficulté politique d'implanter une telle formule, celle-ci n'aurait pas la valeur symbolique de dynamique et de coopération régionales attachée à une formule de partage de la croissance.

Par ailleurs, un tel mécanisme de partage n'est efficace, par définition, que dans une agglomération qui connaît une certaine croissance de son assiette fiscale ; d'où l'importance de bien délimiter le territoire où doit s'appliquer le mécanisme, de façon à inclure les pôles en développement.

Les conditions de l'efficacité d'un mécanisme de partage de la croissance de l'assiette fiscale

Certaines conditions doivent être respectées dans la conception d'un mécanisme de partage de la croissance, pour en garantir l'efficacité et l'efficience :

- On doit respecter l'autonomie locale en laissant à chaque municipalité le libre choix des taux de taxation s'appliquant à la partie de son assiette fiscale non soumise au partage ;
- On doit maintenir des incitations à l'efficience des administrations municipales, notamment par le libre choix qu'ont les citoyens et les entreprises de changer de localisation en fonction des taux de taxation locaux ;
- Il faut toutefois obliger toutes les municipalités de l'agglomération à participer au mécanisme de partage, afin d'éviter l'abstention de celles qui risquent d'être plus fréquemment contributrices nettes que bénéficiaires nettes, ce qui mettrait en péril l'existence même du mécanisme de partage ;
- On doit s'assurer que la combinaison des formules de contribution et de répartition permette que les municipalités soumises à des changements significatifs de leur situation soient alternativement bénéficiaires et contributrices ;
- Idéalement, toutes les municipalités participantes doivent être potentiellement gagnantes ;
- Le mécanisme ne doit s'appliquer qu'à la croissance réelle des valeurs, c'est-à-dire à la croissance excédant le taux d'inflation, afin que les municipalités disposent de revenus suffisants pour couvrir l'augmentation des coûts des services municipaux attribuable à l'inflation ;
- Le mécanisme retenu doit être transparent, donc relativement simple d'application et de compréhension, et être économique à administrer ;

- Il doit être adapté aux caractéristiques socio-économiques de l'agglomération à laquelle il s'applique et, surtout, aux objectifs que l'on vise.

On trouvera en annexe au présent chapitre, à titre indicatif, une description quelque peu technique de ce que pourrait comporter un programme de partage régional de la croissance de l'assiette fiscale pour le Québec. Cette annexe rapporte aussi les résultats de simulations réalisées pour les RMR de Montréal et de Québec à partir des formules qui y sont présentées.

Ces simulations mettent en lumière un certain nombre de points additionnels à considérer :

- Le poids relatif des variables de potentiel fiscal et de revenu des ménages doit être établi avec soin, en fonction des objectifs visés ;
- Un programme de partage régional de la croissance de l'assiette fiscale ne devrait jamais être appliqué lorsqu'il y a gel des rôles d'évaluation sur une partie du territoire touché, en raison des biais que cela produit dans l'établissement de la contribution des municipalités et dans la répartition entre elles des sommes recueillies. Pour les mêmes raisons, il serait préférable qu'il y ait synchronisation du dépôt des rôles ;
- Un tel programme devrait être implanté de préférence en période de croissance des valeurs immobilières.

EN BREF

Le principe d'un programme de partage régional de la croissance de l'assiette fiscale (*Tax Base Sharing*) consiste à partager entre les municipalités d'une agglomération une partie de la croissance de l'assiette fiscale régionale, composée de la somme des assiettes fiscales municipales. Ses objectifs principaux consistent à réduire la concurrence et les disparités fiscales intermunicipales, mais surtout à créer une dynamique de coopération régionale. Tout programme de ce type comporte une formule destinée à établir la contribution de chaque municipalité à la cagnotte régionale et une formule visant à déterminer la répartition de cette cagnotte entre les municipalités participantes. Un programme de partage régional appliqué aux agglomérations du Québec devrait inclure, dans la formule de contribution, la croissance de toutes les valeurs foncières, tant résidentielles que non résidentielles, et prévoir des variables relatives au potentiel fiscal *per capita* et au revenu des ménages dans la formule de répartition, afin d'éviter de créer des effets de redistribution indus. Une partie des recettes obtenues devrait aussi servir à la création d'un Fonds de développement économique de l'agglomération, auquel toutes les municipalités participantes pourraient soumettre des projets.

En ce qui a trait au partage régional de la croissance de l'assiette fiscale, la Commission recommande ce qui suit :

61. Que toutes les municipalités faisant partie des RMR de Montréal et de Québec, et des autres RMR si le gouvernement le juge souhaitable, se voient accorder une période de douze mois pour adopter un programme de partage régional de la croissance de l'assiette fiscale foncière, ayant les caractéristiques suivantes :

- le partage d'une partie de la croissance de la totalité de l'assiette fiscale, incluant aussi bien les valeurs foncières résidentielles que les valeurs non résidentielles, ainsi que les compensations tenant lieu de taxes des gouvernements ;

- la constitution, à même une portion des recettes ainsi perçues, d'un Fonds de développement économique régional ouvert aux projets de toutes les municipalités de la RMR et géré par un conseil formé de représentants de celles-ci, selon une composition à être déterminée par consensus des municipalités ou, à défaut, par le gouvernement ;

- la répartition du reste des recettes aux municipalités de la RMR selon une formule qui tienne compte notamment de la population, du potentiel fiscal *per capita* et du revenu des ménages.

Que, si aucun accord n'est intervenu au terme de cette période de douze mois, le gouvernement décrète les modalités du programme qui s'appliquera.

Que ce programme ne soit mis en vigueur dans la région de Montréal qu'après que l'on ait mis fin au gel des rôles prévalant sur le territoire de la CUM.

Qu'en attendant une réforme globale de la gouverne dans les agglomérations, le programme soit administré par le gouvernement, qui effectuera les calculs requis, fera les réclamations auprès des municipalités qui seront contributrices nettes au programme et fera parvenir les sommes dues aux municipalités bénéficiaires nettes.

6.3.4.2 Le partage des coûts de responsabilités à caractère supralocal

Il arrive fréquemment, dans les agglomérations, que la zone d'incidence des bénéfices de plusieurs services ne corresponde pas aux territoires actuels des municipalités ou encore des organismes régionaux. En fait, on se retrouve souvent avec des effets de débordement importants, alors que les bénéfices qui découlent d'une intervention ou d'un service profitent non seulement aux contribuables de la municipalité (ou des municipalités) qui offre ce service, mais également aux citoyens d'autres municipalités. Ces effets de débordement surviennent surtout dans trois domaines d'activités :

- les équipements de culture ou de loisirs à portée régionale ;
- les responsabilités sociales assumées par certaines municipalités ;
- les services d'importance stratégique à portée régionale.

L'équité, l'efficience et l'efficacité exigent, dans de tels cas, que les modes de financement mettent à contribution tous les bénéficiaires, ce qui suppose aussi, bien souvent, des adaptations aux modes de gestion.

Les équipements à portée régionale

La première difficulté dans le cas de tels équipements consiste à convenir des critères permettant de déterminer qu'ils ont effectivement une portée régionale. Ces critères peuvent être difficiles à définir, mais ils doivent référer principalement à la fréquentation et à la renommée des équipements. Ainsi, des équipements dont les usagers proviennent, dans une proportion significative, de municipalités de toute l'agglomération ont nettement une portée régionale. Il faut toutefois éviter d'inclure dans cette catégorie des équipements qui ne servent qu'à quelques municipalités, comme c'est souvent le cas de certains arénas. Dans de tels cas, le partage de coûts devrait plutôt se faire par le biais d'ententes de services.

Le traitement à apporter aux équipements régionaux varie selon qu'il s'agit d'équipements futurs ou d'équipements déjà existants. En ce qui a trait aux équipements futurs, pour qu'un équipement soit considéré régional, il faudrait obtenir au préalable l'accord d'une majorité de municipalités de l'agglomération quant au mode de gestion et au partage des coûts de construction et d'exploitation de cet équipement. Sans un tel accord, tout équipement mis en place par une instance devrait être à la charge de celle-ci. D'ailleurs, le gouvernement devrait s'assurer que ses programmes n'incitent plus une instance à se doter d'équipements dont la portée excède son territoire, sans que la question du partage des coûts n'ait été clarifiée au préalable. Il est à noter que le Fonds de développement économique régional, financé par une portion des recettes d'un éventuel mécanisme de partage régional de croissance de l'assiette fiscale, pourrait être l'une des sources de financement de futurs équipements à vocation régionale.

Le cas des équipements existants est plus complexe. Au-delà des problèmes reliés à l'identification de tels équipements, il serait approprié, comme on l'a vu, d'établir un mode de financement qui mette à contribution tous les bénéficiaires potentiels de l'agglomération. Cependant, il serait tout à fait inefficient d'imposer un partage des coûts à l'échelle de l'agglomération, sans que la gestion soit aussi partagée. Il s'ensuit qu'en attendant l'instauration d'une instance métropolitaine à l'échelle de la RMR, l'on devrait idéalement mettre sur pied, dans chaque agglomération urbaine, une Société des équipements régionaux, dont le conseil d'administration serait formé de représentants de regroupements de villes de l'agglomération, possiblement au prorata des parts de financement. À titre d'exemple, on pourrait concevoir, dans la région de Montréal, un conseil d'administration formé d'un nombre à déterminer de représentants de Montréal, des autres villes de la CUM, de Laval, de la couronne nord, de la Rive-Sud et de la couronne sud. Dans le cadre institutionnel actuel, le financement proviendrait de deux sources principales : la tarification des usagers, qui devrait dorénavant être la même quelle que soit la municipalité d'origine de ceux-ci, et les quote-parts de chacune des municipalités de l'agglomération, établies en fonction de leur potentiel fiscal et de la fréquentation des équipements par leur population, s'il est possible d'établir cette donnée de façon fiable et économique.

La mise en commun du financement et de la gestion des équipements régionaux, qui permettrait un meilleur partage des déficits d'exploitation de ces équipements, présuppose cependant une opération majeure de classification des équipements, d'évaluation de la répartition de leurs bénéfices, de conclusions d'ententes et de transfert d'actifs. Une telle démarche nécessite à la fois un mécanisme de médiation pour l'accompagner et un échéancier contraignant. En se basant sur certaines enquêtes et études fragmentaires[9], l'ordre de grandeur des déficits d'exploitation

9. Voir notamment Ministère des Affaires municipales, *Interventions municipales à caractère supralocal*, Gouvernement du Québec, 1998.

dont il est question avoisine sans doute les 120 M $, dont 8,3 M $ dans la région de Québec, 80 M $ dans la région de Montréal et 71,6 M $ dans la Ville de Montréal même. La régionalisation de ces équipements entrainerait donc le transfert de coûts de 71,6 M $ de la Ville de Montréal à la Société des équipements régionaux, alors que Montréal aurait à défrayer, sur la base de quote-parts fondées sur le potentiel fiscal des villes de la RMR, 34 % des coûts de 80 M $ correspondant à l'ensemble des équipements pris en charge par la Société, soit 27,2 M $. Le gain net pour la Ville de Montréal serait donc de l'ordre de 44,4 M $, auquel il convient d'ajouter, selon une même logique, l'effet net des taxes que la Société régionale aurait à payer à Montréal à l'égard de ses équipements, soit environ 16,4 M $. Le gain total de Montréal serait donc de 60,8 M $.

Il est intéressant de noter qu'il existe aux États-Unis plusieurs expériences en matière de gestion et de financement des équipements régionaux par le palier supralocal. À Denver et dans le Allegheny County (région de Pittsburgh), ces équipements sont financés à partir d'un fonds régional alimenté par une partie de la taxe de vente, alors qu'à San Diego, Miami et Colombus, le financement provient de la taxe sur l'hôtellerie. Ces expériences suggèrent qu'outre la tarification aux usagers et les quote-parts des municipalités de l'agglomération, une source de financement possible pour d'éventuelles sociétés des équipements régionaux serait la taxe de vente, dont la section du rapport portant sur la diversification des revenus propose le partage avec les municipalités. Ainsi serait-il possible de consacrer au financement des équipements régionaux une fraction, par exemple 10 %, des recettes de taxe de vente perçues sur le territoire de l'agglomération et partagées par le gouvernement.

Une autre source possible de financement est liée à une éventuelle décision du gouvernement de hausser les compensations tenant lieu de taxes pour les immeubles des réseaux de la santé et de l'enseignement supérieur. Il a été indiqué, dans la section du chapitre 4 portant sur les compensations gouvernementales, que le taux actuel de compensation de 80% sur ces immeubles entraine une redistribution favorable aux contribuables des municipalités sur le territoire desquelles sont situés ces établissements. Sur une base de droits acquis et parce que nombre de ces établissements sont situés sur le territoire de villes centrales qui ne sont sans doute pas adéquatement compensées pour les effets de débordement positifs que leurs services occasionnent dans l'agglomération, il était proposé de maintenir l'équivalent du pourcentage actuel de compensations versées directement aux municipalités à l'égard des immeubles de ces réseaux. Si, cependant, le gouvernement se découvrait une marge de manœuvre lui permettant d'augmenter le pourcentage de compensation, les sommes additionnelles pourraient être versées en partie aux Sociétés des équipements régionaux, afin de servir directement à neutraliser les effets de débordement plutôt que de venir accentuer la redistribution déjà occasionnée par le pourcentage actuel de compensations gouvernementales. Il devrait en aller de même si le gouvernement était prêt à augmenter les compensations sur les écoles primaires et secondaires au-delà de l'équivalent de 50 % proposé au chapitre 4.

Les responsabilités sociales

Les villes centrales comptent plus que leur part de personnes démunies, itinérantes ou désinstitutionnalisées. Cette situation, qui s'est accentuée au fil des ans par la formation d'enclaves municipales à forte capacité fiscale, pratiquant plus ou moins directement l'exclusion des ménages à faibles revenus, se traduit notamment par une forte concentration de logements sociaux dans les villes centrales. Or, par son caractère fortement redistributif, le logement social est

clairement une responsabilité qui, dans ses aspects locaux, devrait échoir à un palier supramunicipal couvrant toute l'agglomération ou, du moins, la majeure partie de celle-ci. Ainsi les Offices municipaux d'habitation des municipalités situées dans une agglomération devraient-ils être regroupés pour former un Office supramunicipal d'habitation, dont la part locale des déficits d'exploitation serait financée par les quote-parts des municipalités de l'agglomération et dont les représentants municipaux au conseil d'administration seraient désignés par ces dernières.

La Ville de Montréal assume à l'heure actuelle environ 7,2 M $ de déficits d'exploitation pour le logement social (HLM et supplément au loyer). Par ailleurs, la régionalisation de tous les HLM de la RMR et le regroupement de leurs déficits d'exploitation se traduiraient par un déficit global d'environ 11 M $ pour l'Office supramunicipal d'habitation, dont 34 %, ou 3,7 M $, serait financé par les quote-parts de Montréal. Le gain net pour Montréal de la régionalisation des HLM serait donc d'environ 3,5 M $. La régionalisation serait encore plus profitable pour Montréal si la majoration de la contribution municipale proposée à la section 6.2 était appliquée. En effet, sans régionalisation, la contribution de Montréal passerait à 11,5 M $. La régionalisation ramènerait ce montant à 6,0 M $, pour un gain net de 5,5 M $.

Les services stratégiques d'envergure régionale

Le transport en commun représente le meilleur exemple d'un service d'envergure régionale devant être considéré stratégique. Il s'agit en effet d'un service essentiel au développement et au bon fonctionnement social et économique des agglomérations urbaines modernes, puisque les échanges économiques, culturels et de loisirs transcendent les limites des municipalités composant l'agglomération. La nature hautement stratégique et supralocale de ce service en fait l'un de ceux qui sont confiés le plus fréquemment à un palier supramunicipal. Cependant, il est fréquent de constater que même si le service est l'objet d'un partage des coûts, ce partage ne recouvre pas tout le territoire où se font ressentir ses bénéfices.

La région de Montréal en est un bon exemple. Il existe sur le territoire de la région métropolitaine trois sociétés de transport et un grand nombre d'autres organismes de transport mineurs, ainsi qu'une Agence métropolitaine de transport (AMT) couvrant tout le territoire. Par le biais de droits sur l'immatriculation et d'une taxe sur l'essence, l'AMT fait participer tous les automobilistes du territoire au financement d'équipements de transport en commun dont ils sont clairement les bénéficiaires indirects. Cependant, de nombreux résidants des municipalités non desservies par les trois sociétés de transport utilisent les services dispensés par ces sociétés et ne paient, par le biais de la tarification, qu'une petite fraction des coûts de ces services. Il existe aussi des problèmes d'interfinancement entre les trois sociétés de transport elles-mêmes, car les contribuables défrayant les coûts de chacune des sociétés utilisent dans des proportions différentes les services des autres sociétés.

Ce type de problèmes, qui se manifeste aussi dans d'autres domaines comme la promotion et le développement économiques et l'aménagement du territoire, ne peut ultimement être réglé qu'en élargissant la gestion et le financement de ces services à un territoire englobant l'essentiel des effets de débordement. Dans le cadre institutionnel actuel, les limites sont évidentes. Les instances supramunicipales existantes ne couvrent pas tout le territoire des grandes agglomérations urbaines, ce qui obligerait, pour partager les coûts des services ou activités stratégiques d'envergure régionale, à créer des agences ou sociétés spécifiques pour les activités visées.

Une telle solution n'est cependant idéale ni sur le plan de la prise en charge des responsabilités, ni sur celui du financement. En effet, en ce qui a trait à la prise en charge des responsabilités, on retrouverait pour chacune de ces agences un conseil d'administration formé soit de représentants du gouvernement, alors que les responsabilités dont il s'agit sont de nature régionale, soit de représentants des municipalités de l'agglomération, avec tout ce que cela comporte de problèmes attribuables à leur double allégeance, soit d'une combinaison des deux. Quant au financement, le fait que l'organisme ne relèverait pas d'une instance supramunicipale élue limiterait à la seule tarification les sources de revenus vraiment autonomes à sa disposition. La majeure partie du financement devrait provenir soit de taxes entièrement balisées par le gouvernement, comme la taxe spéciale sur l'essence dans la région de Montréal, soit de transferts conditionnels de ce même gouvernement, soit enfin de quote-parts des municipalités de l'agglomération. Une telle dépendance envers des revenus non autonomes n'est pas efficiente, car elle ne peut manquer de conditionner fortement l'exercice de ses responsabilités par l'organisme.

On notera que les obstacles à une prise en charge efficace et efficiente de responsabilités régionales dont il est question dans les paragraphes précédents valent aussi dans une large mesure pour la régionalisation du logement social et des équipements à portée régionale. En outre, la régionalisation « à la pièce » des responsabilités oblige à créer plusieurs organismes unifonctionnels, d'où des coûts globaux plus élevés que si ces responsabilités relevaient toutes de la même instance multifonctionnelle, tenue d'exercer un certain arbitrage budgétaire entre ses différentes responsabilités[10].

Le cadre institutionnel actuel limite donc la portée et l'efficacité des interventions en matière de gouverne et de fiscalité d'agglomération. Ces interventions seraient grandement facilitées par une réforme globale du secteur local comme celle décrite au chapitre 7. Néanmoins, il demeure souhaitable d'agir à brève échéance et de régionaliser, dans toutes les agglomérations urbaines, la gestion et le financement du logement social et des équipements dits régionaux, en plus d'instaurer un mécanisme de partage régional de la croissance de l'assiette fiscale, au moins, dans un premier temps, dans les RMR de Québec et de Montréal.

En matière de partage des coûts de responsabilités à caractère supralocal, la Commission recommande ce qui suit :

62. Qu'une démarche soit entreprise dans chaque agglomération urbaine d'importance pour identifier, dans un délai de douze mois et avec l'aide de médiateurs nommés par le gouvernement, les équipements existants d'envergure régionale et, dans la mesure du possible, la provenance de leurs usagers.

Qu'en cas de désaccord entre les municipalités à l'issue de la démarche, le médiateur soit chargé de faire rapport au gouvernement et que ce dernier statue sur les équipements devant être considérés d'envergure régionale.

Qu'à la suite de cette démarche, les équipements identifiés soient regroupés, en attendant une réforme en profondeur de la gouverne supralocale, dans une Société d'équipements régionaux.

10. Pour plus de détails sur les inconvénients possibles des organismes unifonctionnels, voir Foster, Kathryn A., *The Political Economy of Special Purpose Government*, Georgetown University Press, Washington, 1997, et Ministère des Municipalités, de la Culture et de l'Habitation, *Renforcement des administrations municipales dans les centres urbains du Nouveau-Brunswick*, Gouvernement du Nouveau-Brunswick, 1992.

Que cette société soit gérée par des représentants des municipalités de l'agglomération et financée au moyen de la tarification des usagers des équipements et de quote-parts des municipalités de l'agglomération, fondées sur le potentiel fiscal et sur la provenance des usagers. Pourrait s'ajouter aux sources de financement une portion des recettes de taxes de vente, advenant un partage de ces recettes par le gouvernement.

63. **Qu'à l'avenir, pour qu'un équipement futur soit considéré régional, il doive y avoir accord d'une majorité de municipalités de l'agglomération quant au mode de gestion et au partage des coûts de construction et d'exploitation, sans quoi tout équipement mis en place par une instance devrait être à la charge de celle-ci.**

64. **Que le gouvernement s'assure que ses programmes n'incitent plus une instance à se doter d'équipements dont la portée excède son territoire sans que la question du partage des coûts n'ait été clarifiée au préalable.**

65. **Que, dans chaque agglomération urbaine, la gestion du logement social soit régionalisée au sein d'une société ou d'un office supramunicipal ou métropolitain d'habitation qui intégrerait les OMH existants et que la part locale du financement du logement social soit assurée au moyen de quote-parts de toutes les municipalités de l'agglomération, fondées sur le potentiel fiscal.**

6.3.4.3 Les effets cumulatifs sur les agglomérations urbaines

Malgré les limites posées par le cadre institutionnel, la situation des agglomérations urbaines se trouverait améliorée à court terme par l'ensemble des mesures jusqu'ici proposées dans le rapport en matière de financement local :

- En ce qui a trait aux effets de débordement entre municipalités, particulièrement ceux jouant à l'heure actuelle en défaveur des villes centrales,une partie significative serait corrigée du fait de la régionalisation de la gestion et du financement des équipements à portée régionale et du logement social ;
- Des outils comme les taux de taxation distincts sur la valeur foncière du sol et du bâtiment, les redevances de développement et les mesures visant la revitalisation des vieux quartiers seraient de nature à contribuer à une amélioration de l'aménagement urbain ;
- Certains instruments fiscaux contribueraient à créer des conditions propices à l'émergence d'une dynamique d'agglomération. C'est le cas, bien sûr, d'un mécanisme de partage régional de la croissance de l'assiette fiscale, mais aussi de la redistribution d'une fraction des recettes de la TVQ sur la base de l'appartenance à l'agglomération d'où proviennent ces recettes.

Il apparaît évident, cependant, que l'élimination de la plus grande partie des effets de débordement et, surtout, la création de fortes dynamiques d'agglomération, propres à renforcer les agglomérations urbaines du Québec dans un contexte où les villes-régions prennent une importance renouvelée dans les échanges économiques mondiaux, requièrent un réaménagement en profondeur du cadre institutionnel. Le chapitre 7 propose un tel réaménagement.

6.3.5 LE CAS PARTICULIER DES AGGLOMÉRATIONS DE MONTRÉAL ET DE QUÉBEC

Les agglomérations de Québec et de Montréal constituent des cas particuliers par rapport aux autres agglomérations, car les instances municipales y exercent certaines responsabilités pouvant être jugées de niveau national et plusieurs problèmes y sont plus aigus qu'ailleurs, par exemple en matière de transport en commun. Il y a donc lieu de prévoir, en plus des mesures précédemment énoncées dans le présent rapport à l'égard des agglomérations urbaines, des solutions spécifiques pour Montréal et, le cas échéant, pour Québec, en ce qui a trait aux équipements jugés de portée nationale, à certaines responsabilités sociales particulières, aux services policiers très spécialisés et au transport en commun.

6.3.5.1 Les équipements nationaux

La Commission est d'avis que le gouvernement devrait contribuer financièrement à l'exploitation des équipements que l'on pourrait qualifier de nationaux et qui sont présentement détenus par des villes. Dans la région de Montréal, ces équipements regroupent essentiellement les équipements scientifiques (Jardin botanique, Biodôme, Insectarium et Planétarium) et accusent présentement un déficit d'exploitation d'environ 25 M $ par année. On peut considérer qu'ils comportent des retombées nationales, puisqu'ils sont à peu près les seuls équipements de cette nature au Québec et qu'ils sont reconnus et fréquentés par des personnes de toutes les régions du Québec et même de l'étranger. Ils sont ainsi classés, selon les guides reconnus, d'intérêt touristique international. Le Jardin botanique de Montréal, qui attire plus de un million de visiteurs par an, serait le deuxième d'importance au monde, après les Kew Gardens de Londres. Cependant, en raison de leur proximité, les habitants de la région de Montréal fréquentent davantage ces établissements que les habitants du reste du Québec et leurs retombées économiques, notamment touristiques, se font sentir surtout dans la région montréalaise.

Pour ces raisons, il semblerait adéquat que le gouvernement finance la moitié du déficit d'exploitation, en vertu du caractère national de ces établissements, ce qui équivaut à environ 12,5 M $, et que le reste du déficit soit à la charge de la région, par le biais de l'éventuelle Société des équipements régionaux de la RMR de Montréal, à laquelle ils seraient transférés. Ce transfert rapporterait, on l'a vu, environ 60,8 M $ à la Ville de Montréal, déduction faite de ses quote-parts à la Société et de sa part des taxes que la CUM aurait à payer à l'égard de ces équipements. À ce gain, il conviendrait d'ajouter l'équivalent des quote-parts économisées par Montréal à la suite du financement par le gouvernement de la moitié du déficit d'exploitation des équipements nationaux, économies que l'on peut évaluer à environ 4,3 M $[11]. De ces sommes, on pourrait soustraire les 53,6 M $ que reçoit présentement la Ville de Montréal par le biais de la Société Marie-Victorin de gestion des équipements scientifiques, bien qu'il eût été entendu dès l'origine que cette aide devait être d'une durée maximale de trois ans.

Il existe aussi des équipements nationaux détenus par la Ville de Québec. On peut considérer à ce titre le complexe Expo Cité et, peut-être, le Palais Montcalm. Un arrangement similaire à celui proposé pour Montréal se traduirait par une contribution d'un peu moins de 1 M $ du gouvernement à l'éventuelle Société des équipements régionaux de la RMR de Québec.

11. Soit 34 % des quote-parts métropolitaines x 12,5 M $.

6.3.5.2 Les responsabilités sociales particulières

La Ville de Montréal assume des responsabilités sociales particulières, du fait du grand nombre de personnes pauvres, d'itinérants et d'immigrants sur son territoire. La Commission est cependant incapable, avec les informations dont elle dispose, de quantifier les coûts additionnels que cela représente pour Montréal. Elle est toutefois d'avis que ces responsabilités sont de nature redistributive et qu'elles devraient faire l'objet d'une compensation gouvernementale, à charge pour Montréal de fournir, avec justifications à l'appui, une description précise de la nature de ces responsabilités et une estimation détaillée des coûts qu'elles occasionnent[12]. S'il y a lieu, la Ville de Québec pourrait aussi se prévaloir de cette possibilité.

6.3.5.3 Les services policiers spécialisés

Sur le chapitre des services policiers spécialisés offerts par certains corps de police relevant du secteur local alors que la Sûreté du Québec s'en charge ailleurs sur le territoire, la Communauté urbaine de Montréal réclame une compensation de 70 M $ pour les services offerts par le Service de police de la Communauté urbaine de Montréal. Ce montant correspond cependant à l'ensemble des services spécialisés du SPCUM, incluant ceux qui, dans une agglomération comme celle de Montréal, sont assimilables à des services de base, de même que les services dont le SPCUM a choisi de se doter pour des motifs d'autonomie par rapport à la Sûreté du Québec, plutôt que par nécessité. Si l'on se limite aux mandats dits « nationaux » au sens où l'entend le ministère de la Sécurité publique, à savoir essentiellement la lutte au crime organisé, les coûts en question seraient plutôt de l'ordre de 15 M $. Le gouvernement pourrait ainsi verser une compensation de 15 M $ à l'égard des mandats nationaux assumés par le SPCUM, ce qui se traduirait par une économie de 8,3 M $ pour Montréal[13]. Par ailleurs, si la même situation existe à d'autres endroits au Québec, par exemple en relation avec les services rendus par le corps policier de la Ville de Québec, une compensation devrait être offerte sur le même principe.

6.3.5.4 Le transport en commun dans la région de Montréal

Comme on l'a vu, en ce qui a trait aux services stratégiques d'envergure régionale, la Commission considère que la création d'agences unifonctionnelles n'est pas une solution idéale et ne saurait remplacer la prise en charge par une instance multifonctionnelle élue, dans le cadre d'une véritable réforme de la gouverne métropolitaine. Cependant, la nécessité de trouver rapidement des correctifs à des situations problématiques peut exiger que l'on ait recours temporairement à des solutions de cette nature.

La Commission est d'avis que tel doit être le cas dans le domaine du transport en commun à Montréal, où l'on constate de nombreux problèmes d'interfinancement entre municipalités et entre organismes de transport, lesquels engendrent des situations inéquitables. Un organisme

12. On notera cependant que, dans une liste dressée par elle-même en 1998 à partir de données de 1996 et qui portait sur les équipements et activités à caractère supramunicipal qu'elle finançait, la Ville de Montréal estimait les coûts de ses responsabilités sociales particulières à environ 828000 $ par année. Le document, qui fut transmis au ministère de la Métropole, ne fournissait pas de justifications précises à cette estimation de coûts.

13. Correspondant à la part de Montréal dans les 15 M $, soit le pourcentage des quote-parts à la CUM qu'elle assume (55%).

d'envergure métropolitaine existe déjà en l'Agence métropolitaine de transport (AMT), dont le conseil d'administration est formé d'une majorité de représentants gouvernementaux, incluant le président du conseil, et de représentants des municipalités de l'agglomération, lesquels sont cependant nommés par le gouvernement. Cet équilibre dans la représentation devrait être maintenu, pour éviter les impasses attribuables aux intérêts divergents des municipalités représentées, mais les représentants municipaux devraient désormais être désignés par les municipalités elles-mêmes, plutôt que par le gouvernement.

Les trois sociétés de transport en commun, qui desservent les secteurs fortement urbanisés du territoire métropolitain, ainsi que les corporations intermunicipales (CIT) et les organismes municipaux et intermunicipaux de transport (OMIT), qui organisent les services en périphérie de ces secteurs, devraient dorénavant tous relever de l'AMT, qui se verrait confier la responsabilité de la planification, de la coordination et du financement du transport en commun sur l'ensemble du territoire métropolitain. En ce qui a trait à la gestion opérationnelle des services de transport en commun, il serait probablement préférable, en raison de l'étendue du territoire à desservir, de maintenir un ensemble de corporations territoriales distinctes relevant de l'AMT, qui pourraient être formées à partir des sociétés de transport, des CIT et des OMIT actuels. On pourrait aussi imaginer que ces organismes demeurent des entités juridiquement et opérationnellement autonomes, tout en étant coordonnés et financés par l'AMT.

Un tel modèle de gestion métropolitaine du transport en commun serait similaire à celui que l'on retrouve dans la région de Chicago, où une agence régionale, la *Regional Transportation Authority* (RTA), planifie, coordonne, supervise et finance les services de transport urbain, dont l'exploitation est confiée à trois agences subsidiaires. L'existence de ces agences permet de séparer les fonctions de gestion et d'exploitation des fonctions de planification et de financement, réservées à la RTA. C'est ce pouvoir de contrôler et de répartir les ressources financières qui permet à la RTA d'imprimer une cohésion régionale au système de transport en commun. Le financement provient de la tarification, de sommes perçues auprès des municipalités de l'agglomération, d'une participation au produit de la taxe de vente et de la taxe sur les immatriculations perçues par l'État dans le territoire concerné et d'une subvention statutaire de ce dernier. La RTA dispose en outre de certains pouvoirs de taxation directe sur l'essence et les espaces de stationnement commerciaux, qu'elle n'a jamais exercés jusqu'à présent.

En matière de financement métropolitain du transport en commun, un exemple intéressant est celui de l'agglomération de Boston, dont la pierre angulaire du transport urbain est une agence gouvernementale dotée d'un mécanisme de participation des acteurs locaux, la *Massachusetts Bay Transportation Authority*. Cette agence compte sur quatre sources de revenus : la tarification, les quote-parts municipales, une subvention minime de fonctionnement du gouvernement fédéral et une subvention de l'État du Massachusetts, qui absorbe près de 60% du déficit d'exploitation. Les quote-parts municipales n'équivalent qu'à un peu plus de 40 % de ce déficit, mais la façon dont elles sont établies est intéressante. En effet, pour chacune des municipalités, la quote-part est déterminée en distinguant le déficit d'exploitation des services de nature métropolitaine (métro, tramways majeurs et trains de banlieue) de ceux des services proprement locaux (autobus et tramways parcourant les rues locales).

Le déficit des services métropolitains est réparti entre les municipalités à 75 % en fonction du nombre de travailleurs-navetteurs provenant de chacune, que ceux-ci utilisent ou non le transport en commun, et à 25% en proportion du nombre de passagers empruntant le réseau de nature

métropolitaine dans chaque municipalité desservie par une station de ce réseau[14]. Quant aux déficits des services locaux, ils sont partagés à 50 % entre toutes les municipalités sur la base de leur population et à 50 % entre les municipalités directement bénéficiaires de ces services, en fonction des profits ou pertes de chacune d'elles. Ce système de financement est intéressant à plus d'un titre : il reconnaît la nature métropolitaine d'une grande partie du transport en commun, fait contribuer les bénéficiaires indirects que sont les automobilistes par le biais d'une hausse de la quote-part de leur municipalité d'origine et établit la quote-part de chacune des municipalités en fonction du bénéfice reçu.

Le mode de financement que devrait retenir une AMT aux responsabilités élargies devrait, de l'avis de la Commission, s'inspirer de ces caractéristiques, en continuant à faire participer les automobilistes au financement du transport en commun, notamment par le biais de taxes sur l'essence et de droits sur l'immatriculation et en modulant approximativement les quote-parts des municipalités de l'agglomération selon l'utilisation que font leurs résidants des services de transport en commun de nature métropolitaine. À cet effet, les données de recensement recèlent de nombreuses informations utiles.

La solution décrite dans les paragraphes précédents constitue une réponse temporaire, pouvant être mise en œuvre à brève échéance, au problème urgent de la gestion métropolitaine déficiente du transport en commun dans la région de Montréal. Le problème n'apparaît cependant pas revêtir la même urgence dans la région de Québec et, par conséquent, ne semble pas requérir une solution à court terme. La Commission recommande ce qui suit :

66. Que le gouvernement finance la moitié du déficit d'exploitation des équipements détenus par des villes qui seront reconnus d'envergure nationale.

67. Que le gouvernement compense la Ville de Montréal et, le cas échéant, la Ville de Québec pour les responsabilités sociales particulières qu'elles assument, à charge pour chaque ville de fournir, avec justifications à l'appui, une description précise de la nature de ces responsabilités et une estimation détaillée des coûts qu'elles occasionnent.

68. Que le gouvernement verse une compensation pour les services policiers correspondant à des mandats nationaux offerts par des corps de police municipaux ou supramunicipaux, notamment le Service de police de la Communauté urbaine de Montréal (SPCUM).

69. Qu'en attendant une réforme globale de la gouverne métropolitaine, l'Agence métropolitaine de transport (AMT) prenne entièrement en charge, sur tout le territoire de la RMR de Montréal, la planification, la coordination et le financement du transport en commun.

Que les représentants municipaux au conseil d'administration de l'AMT soient désormais désignés par les municipalités elles-mêmes, plutôt que par le gouvernement.

14. Les informations sur le nombre de navetteurs à des fins de travail provenant de chacune des municipalités sont tirées des données de recensement. Par ailleurs, Boston est minimalement responsable d'une portion préétablie de la première fraction de 75 %. Il s'agit là d'une façon de tenir compte du fait que, pour des raisons de proximité du réseau métropolitain, les résidants de Boston sont ceux qui en font la plus grande utilisation *per capita* à des fins autres que le travail.

Qu'en ce qui concerne l'exploitation des services de transport en commun sur le territoire de la RMR de Montréal, l'on retienne l'une des deux options suivantes, après en avoir examiné les avantages et les inconvénients :

- **maintenir, dans le cas des trois sociétés de transport, des corporations intermunicipales de transport (CIT) et des organismes municipaux et intermunicipaux de transport (OMIT), leur statut d'entités juridiquement autonomes, tout en limitant désormais leur responsabilité à la gestion courante des services de transport en commun ;**
- **mettre fin au statut juridique autonome de ces organismes et les placer sous la responsabilité directe de l'AMT, tout en les maintenant comme unités opérationnelles distinctes sur le territoire.**

Que l'AMT retienne un mode de financement du transport en commun prévoyant une contribution des automobilistes et une modulation des quote-parts des municipalités de l'agglomération en fonction de l'utilisation que font leurs résidants des services de transport en commun de nature métropolitaine.

Ces recommandations, qui découlent de la situation particulière de la région de la métropole et de celle de la région de la capitale nationale, combinées avec celles qui visent les municipalités en général et les agglomérations urbaines en particulier, seraient de nature, si elles étaient appliquées,à améliorer la situation financière des Villes de Montréal et de Québec. Toutefois, les limites posées par le présent cadre institutionnel rendent impossible une véritable régionalisation de certaines fonctions, qui contribuerait à rehausser significativement l'équité fiscale dans la région. En outre, on ne parviendra à établir une vision commune et une dynamique véritablement métropolitaine qu'en modifiant en profondeur le cadre institutionnel, tel que proposé au chapitre 7.

6.4 LES INCIDENCES FINANCIÈRES DE L'ÉTAPE DU RÉÉQUILIBRAGE

Le chapitre 4 et les sections 6.2 et 6.3 du présent chapitre ont proposé un ensemble de mesures pouvant être appliquées à court terme dans le cadre d'un rééquilibrage du financement du secteur public local, qui constitue l'étape préliminaire d'une réforme globale :

- transfert au secteur local de certaines responsabilités financières, en contrepartie de la fin de la contribution des municipalités au Fonds spécial de financement des activités locales, et instauration d'un mécanisme de péréquation compensatoire (section 6.2) ;
- compensations gouvernementales pour les équipements d'envergure nationale, pour les responsabilités sociales assumées par Montréal et, le cas échéant, par Québec, et pour les mandats nationaux assumés par des corps de police municipaux (section 6.3.5) ;
- régionalisation de la gestion et du financement du logement social et des équipements à portée régionale (section 6.3.4.2), du transport en commun dans la région de Montréal (section 6.3.5), de même que des routes locales à incidence supralocale (section 6.2) ;
- partage régional de la croissance de l'assiette fiscale (section 6.3.4.1) ;
- révision des compensations gouvernementales tenant lieu de taxes (section 4.5) ;

- partage des recettes de la TVQ et des redevances sur les ressources naturelles (section 6.3.1) ;
- révision de la formule de répartition des recettes de TGE (section 4.6) et de la formule de péréquation (section 4.8).

Cependant, comme aucun changement recommandé par la Commission en ce qui a trait au financement des commissions scolaires ne peut prendre effet à court terme, cet élément n'apparaît pas dans la liste des éléments à considérer.

6.4.1 INCIDENCES PAR PALIER

Certaines des mesures susmentionnées se traduisent par des réaménagements financiers entre le gouvernement et le secteur municipal, d'autres ont pour effet d'introduire une nouvelle répartition des coûts entre les municipalités locales, par le biais de la régionalisation du financement de certaines activités. L'incidence des diverses mesures proposées serait celle apparaissant au tableau 6.3 de la page suivante.

Par ailleurs, les mesures (incluant certaines apparaissant au tableau 6.3) qui ont pour effet de modifier la répartition des coûts entre les municipalités locales, par le biais d'une mise en commun régionale du financement, ont les incidences suivantes en termes de montants réaménagés :

	M $
Régionalisation d'une partie des routes locales transférées en 1993	75,0
Régionalisation du logement social	25,0[1]
Régionalisation d'équipements à portée supralocale	120,0
Régionalisation du transport en commun dans la RMR de Montréal	n.d.
Compensation pour les équipements à portée nationale	20,0[2]
Compensation pour les services policiers spécialisés du SPCUM	15,0[2]

1. Ou 40 M $, si l'on ajoute la hausse de contribution reliée au transfert de responsabilité financière du gouvernement.
2. Il s'agit de transferts financiers du gouvernement visant le palier supramunicipal, mais se répercutant sur les quote-parts du palier local.

Le tableau 6.3 fait apparaître un coût net de 293,9 M $ pour le gouvernement lors de la première année d'application de l'étape du rééquilibrage, lequel se réduit progressivement à 155,1 M $ en raison de la fin de la disposition transitoire reliée à la révision de la formule de répartition des compensations tenant lieu de taxes et de l'arrivée d'économies provenant du service de dette du transport en commun, qui n'atteindront leur rythme de croisière qu'au bout de 10 ans. Il y a donc un coût significatif pour le gouvernement aux mesures structurantes proposées par la Commission, ce qui explique que celle-ci ait préféré réserver à ces mesures les sommes qui auraient pu être récupérées par les municipalités par le biais d'un rétablissement du remboursement partiel de la TVQ, évoqué au chapitre 4. Si le gouvernement souhaite atténuer ces coûts additionnels, il lui serait cependant loisible d'échelonner l'entrée en vigueur des mesures augmentant les revenus des municipalités ou, tel que mentionné à la section 6.2, le retrait de la contribution de ces dernières au Fonds spécial de financement des activités locales.

Tableau 6.3

Incidences financières de l'étape du rééquilibrage

Mesures résultant en un réaménagement entre le gouvernement et les municipalités

M $[1]	Première année d'application			Rythme de croisière		
	Local	Supra-municipal	Gouvernement	Local	Supra-municipal	Gouvernement
a) Abolition de la contribution au Fonds de financement des activités locales	355,9	--	(355,9)	355,9	--	(355,9)
b) Transfert de responsabilités[2,4]	(309,5)	--	309,5	(502,5)	--	502,5
c) Péréquation compensatoire reliée aux transferts de responsabilités[2]	37,2	--	(37,2)	97,2	--	(97,2)
d) Compensations reliées aux mandats nationaux[3,4]						
- équipements nationaux	20,0	--	(20,0)	20,0	--	(20,0)
- services policiers spécialisés du SPCUM	15,0	--	(15,0)	15,0	--	(15,0)
- responsabilités sociales	n.d.	--	n.d.	n.d.	--	n.d.
Sous-total (d) :	35,0		(35,0)	35,0		(35,0)
e) Mesures visant les revenus des municipalités						
- compensations tenant lieu de taxes[5]	60,0	--	(60,0)	54,2	--	(54,2)
- partage de la TVQ[3]	61,3	--	(61,3)	61,3	--	(61,3)
- partage des redevances sur les ressources naturelles[3]	10,0	44,0	(54,0)	10,0	44,0	(54,0)
Sous-total (e)	131,3	44,0	(175,3)	125,5	44,0	(169,5)
Incidence totale (a+b+c+d+e)	249,9	44,0	(293,9)	111,1	44,0	(155,1)

1. Un signe ( ) signifie une dépense plus élevée ou un revenu moindre pour le palier concerné, l'absence d'un tel signe signifie l'inverse.
2. Le détail de ces montants apparaît au tableau 6.1, compris dans la section 6.2 du présent chapitre.
3. Ces mesures sont explicitées à la section 6.3 du présent chapitre.
4. Les propositions de transfert de responsabilités en matière de voirie et de logement social, de même que les compensations pour les mandats nationaux, sont associées à une régionalisation du financement se traduisant par une modification des quote-parts des municipalités locales.
5. Cette mesure est explicitée au point 5 du chapitre 4.

6.4.2 INCIDENCES INTERMUNICIPALES PAR TAILLE DE POPULATION

Les incidences des mesures de l'étape du rééquilibrage, selon les catégories de municipalités établies en fonction de la taille de leur population, seraient celles apparaissant au tableau 6.4.

Tableau 6.4

Incidence intermunicipale des mesures de l'étape du rééquilibrage par taille de population

Taille de population	Transferts de responsabilités[1]	Compensations tenant lieu de taxes[2]	Modification de la répartition de la TGE	Modification de la péréquation municipale	Partage de la TVQ et des redevances[3]	TOTAL
0 à 4 999	(18,2)	18,9	(10,0)	(19,9)	25,5	(3,7)
5 000 à 9 999	(2,7)	5,8	(0,2)	3,8	8,7	15,4
10 000 à 24 999	8,5	13,2	1,0	5,9	19,9	48,5
25 000 à 49 999	13,6	11,6	4,6	4,5	15,3	49,6
50 000 à 99 999	37,8	4,6	5,2	5,7	17,6	70,9
100 000 et plus	64,8	--	(0,6)	--	28,3	92,5
TOTAL	103,8	54,1	--	--	115,3	273,2

1. On inclut ici l'effet des transferts de responsabilités, de la péréquation compensatoire et de l'abolition de la contribution municipale au Fonds spécial de financement des activités locales, avec certaines exclusions pour des motifs techniques (voir tableau 6.2 apparaissant à la section 6.2 du présent chapitre). Sont exclus en particulier l'effet de la prise en charge locale d'équipements gouvernementaux à incidence régionale (21,2 M $) et celui de la réduction de la contribution gouvernementale aux immobilisations du transport en commun (125 M $ sur un horizon de 10 ans), qui toucheraient pour l'essentiel les grandes agglomérations urbaines.
2. Ce montant exclut la compensation transitoire de 6 M $ qui serait accordée aux municipalités perdantes selon le nouveau mode de répartition.
3. Les données disponibles ne permettent pas d'établir la répartition entre municipalités des gains qui découleraient d'un partage de 20 % des recettes de la TVQ, soit 61,3 M $, et de celles reliées aux redevances sur les ressources naturelles, soit 54 M $. Cependant, l'on sait que le partage des recettes de redevances bénéficiera surtout aux municipalités de région périphérique, qui sont en général de plus petite taille, et le partage des recettes de la TVQ, aux municipalités de région urbaine, dont la taille moyenne est plus grande. De surcroît, les montants en question sont du même ordre de grandeur. Par conséquent, pour obtenir un portrait plus complet de la situation, quoique approximatif, les montants ont été additionnés et le total, réparti entre les groupes de municipalités en proportion de leur poids démographique.

L'examen du tableau 6.4 suggère que les municipalités de plus petite taille seraient légèrement perdantes comparativement aux grandes municipalités, même avec l'inclusion de mesures de péréquation compensatoire. Cependant, ce résultat n'est pas inconséquent avec l'objectif visé de corriger les écarts fiscaux inéquitables affectant les villes centrales et de faire payer à tous une part plus importante des services dont ils bénéficient. Il faut mentionner que le tableau exclut certains transferts de responsabilités, en particulier l'effet de la réduction de la contribution gouvernementale aux immobilisations du transport en commun (125 M $), qui affectera progressivement, sur un horizon de 10 ans, les municipalités des grandes agglomérations. Enfin, l'effet des réaménagements envisagés sur le fardeau fiscal reste modeste, ainsi que l'illustre le tableau 6.2 apparaissant plus tôt dans le présent chapitre, d'autant plus que ce tableau n'incorpore pas les effets positifs du partage des recettes de la TVQ et des redevances.

6.4.3 INCIDENCES SUR LA VILLE DE MONTRÉAL

Le rééquilibrage à court terme du financement municipal proposé dans le présent chapitre a fait état d'une diversification des revenus, par le biais notamment d'un partage des recettes de la TVQ dans les secteurs de l'hébergement, de la restauration et du spectacle, de l'imposition de redevances de développement, de l'adoption de mesures favorisant la revitalisation des vieux quartiers et enfin de l'instauration d'une fiscalité d'agglomération, comportant un mécanisme de partage régional de la croissance de l'assiette fiscale, ainsi qu'une régionalisation de la gestion et du financement du logement social, des équipements d'envergure régionale et, pour Montréal, du transport en commun. De plus, le versement d'une contribution gouvernementale reliée aux coûts de certaines responsabilités de niveau national en matière d'équipements, de services sociaux et de services policiers a été recommandé.

Tableau 6.5

Incidence des mesures de l'étape du rééquilibrage sur la Ville de Montréal

	M $
1. Fin de la contribution au Fonds spécial de financement des activités locales	46,8
2. Transfert de responsabilités du gouvernement au secteur local	(20,8)[1]
3. Modification des compensations gouvernementales tenant lieu de taxes	0[2]
4. Partage des recettes de la TVQ	15,3[3]
5. Modification de la formule de répartition des recettes de la TGE	(4,1)
6. Partage régional de la croissance de l'assiette fiscale	3,9[4]
7. Mesures de revitalisation des vieux quartiers	n.d.
8. Régionalisation du logement social	5,5[5]
9. Régionalisation des équipements à portée régionale	60,8
10. Régionalisation du transport en commun	16,8[6]
11. Compensation gouvernementale pour les services policiers spécialisés de la CUM	8,3
12. Compensation gouvernementale pour les responsabilités sociales	n.d.
13. Compensation gouvernementale pour les équipements nationaux	4,3
14. Fin de l'aide reçue par le biais de la Société Marie-Victorin	(53,6)
TOTAL	83,2[7]

1. Le montant comprend 2 M $ pour l'inspection des aliments, 0,5 M $ pour les petites créances, 8,9 M $ pour le transport en commun (avant régionalisation), 4,3 M $ pour le logement social (avant régionalisation) et 5,1 M $ pour les réductions de subventions aux CLD.
2. Montréal perdrait 2,3 M $ avec la nouvelle formule proposée, mais serait compensée pendant une période transitoire.
3. Ce montant correspond à 25 % des recettes partagées (61,3 M $).
4. Il s'agit d'une estimation fondée sur l'instauration d'un programme utilisant les formules décrites en annexe au rapport. Ce chiffre peut varier, non seulement avec les formules utilisées, mais aussi avec le comportement de l'assiette foncière dans les prochaines années.
5. Le montant de 5,5 M $ est établi en fonction d'une situation où la part municipale aux déficits de fonctionnement des OMH aurait été portée à 20 %, tel que recommandé à la section 6.2.
6. Ce montant reflète l'écart entre les dépenses actuelles de la ville et une nouvelle répartition qui lui donnerait 39,9 % des dépenses de la RMR, selon une formule qui attribuerait un taux de contribution moindre aux municipalités non desservies par un OPT.
7. À ce total, devrait s'ajouter une compensation gouvernementale pour responsabilités sociales, à être négociée avec le gouvernement. Sur le chapitre des dépenses, il faut ajouter l'incidence de la prise en charge par les instances municipales des dépenses découlant de la réduction de la contribution gouvernementale aux immobilisations du transport en commun, qui se traduira progressivement par des dépenses additionnelles pouvant atteindre 44 M $ au bout de 10 ans pour Montréal.

La Ville de Montréal sortirait financièrement gagnante d'un tel scénario, puisqu'elle obtiendrait environ 15 M $ du partage des recettes de TVQ avec le gouvernement, 83 M $ de la régionalisation du financement d'activités à portée régionale (logement social, équipements régionaux, transport en commun), sans compter qu'à terme, elle pourrait espérer quelques millions de dollars supplémentaires de l'établissement d'un mécanisme de partage régional de la croissance fiscale. De plus, le règlement de la contribution des municipalités au Fonds spécial de financement des activités locales par le biais d'un transfert de responsabilités, tel que décrit à la section 6.2 du présent chapitre, ajouterait à court terme 26 M $ nets (contribution de 47 M $ remplacée par un transfert de responsabilités de 21 M $). La Ville de Montréal bénéficierait également de l'apport de contributions gouvernementales pour les équipements nationaux (4,3 M $) et les services policiers spécialisés (8,3 M $). L'effet des mesures proposées sur la Ville de Montréal est présenté au tableau 6.5.

Annexe 6.1

LES REDEVANCES DE DÉVELOPPEMENT : INCIDENCE, ÉQUITÉ ET EFFICIENCE

Cette annexe examine successivement les redevances de développement sous les angles de l'incidence, de l'équité et de l'efficience.

Incidence. Il s'agit de déterminer à qui incombe la charge finale des redevances et de cerner leur effet sur les résidants actuels. L'incidence finale dépend de l'interaction de l'offre et de la demande sur le marché domiciliaire. Si la demande est relativement forte par rapport à l'offre et qu'elle est peu sensible au prix chargé, ce prix augmentera de façon à capturer la majeure partie, sinon la totalité, de la charge. C'est alors l'acheteur résidentiel qui subira ultimement le fardeau des redevances[15]. Les preuves empiriques disponibles démontrent effectivement que la demande domiciliaire est beaucoup moins sensible au prix que ne l'est l'offre, de sorte que dans un marché domiciliaire déprimé, les promoteurs retarderont le développement jusqu'au moment où l'état du marché leur permettra de nouveau de transmettre la majorité de la charge aux acheteurs. Ainsi, dans un marché domiciliaire déprimé, l'imposition de redevances de développement peut permettre de retarder l'étalement urbain, à défaut de l'empêcher.

Le fait que la demande domiciliaire globale soit peu sensible au prix ne signifie pas qu'il ne puisse pas exister des segments de cette demande qui y soient plus sensibles. Par exemple, il est probable que les jeunes familles soient plus sensibles au prix des maisons que d'autres types de ménages plus aisés ou ayant moins de responsabilités. Par conséquent, l'imposition de fortes redevances de développement pourrait conduire à exclure ces familles du marché des résidences de banlieue et à le réserver aux ménages qui en ont davantage les moyens. Un autre effet potentiel non souhaitable des redevances est la tendance à la consolidation de l'industrie des entreprises de construction de façon à ne conserver que quelques gros joueurs, capables de réunir les fonds nécessaires à la réalisation des projets, rendus plus considérables du fait de l'imposition de redevances.

Par ailleurs, lorsque l'imposition de redevances de développement se traduit, comme c'est fréquemment le cas, par une hausse du prix des nouvelles propriétés, il se produit un effet d'entraînement sur le prix des propriétés existantes, qui sont en concurrence avec les nouvelles aux yeux des acheteurs. Ainsi, l'imposition de redevances peut entraîner une hausse de la valeur des propriétés existantes, qui profitera aux résidants actuels sans qu'ils y soient pour quelque chose.

15. Symétriquement, dans le secteur non résidentiel, ce sont ultimement les acheteurs du bien ou service produit dans les nouveaux locaux qui absorberont la majorité de la charge, si leur demande pour ce bien ou service est relativement insensible au prix.

Équité. L'imposition de redevances de développement est critiquable sur le plan de l'équité pour plusieurs raisons. D'abord, lorsque les redevances augmentent le prix auquel sont transigées les nouvelles propriétés, elles se trouvent à accroître également l'évaluation de ces dernières par rapport à ce qu'elle aurait été autrement et, en l'absence de modifications au taux de taxation foncière, à augmenter l'impôt foncier payé par les nouveaux résidants ; d'où une double imposition de ces derniers par le biais d'un accroissement simultané du prix d'achat et des taxes foncières. Ensuite, les nouveaux résidants paient pour les nouveaux équipements et infrastructures, via les redevances, et paient aussi pour la restauration des équipements existants, via la taxe foncière générale ; d'où une autre forme de double imposition. Cela est d'autant plus problématique que les infrastructures dont bénéficient les résidants actuels ont été financées en partie par les générations précédentes, par le biais de règlements d'emprunts, alors qu'eux-mêmes ne paient rien pour les générations futures ; d'où un problème d'iniquité intergénérationnelle.

Pour réduire au maximum ces problèmes d'iniquité, il est nécessaire de n'imposer des redevances que sur les équipements ou infrastructures dont les bénéfices sont véritablement limités aux seuls résidants des nouveaux développements. Cela exclut, par exemple, de les étendre à l'expansion d'équipements culturels ou récréatifs qui bénéficient à l'ensemble ou à une partie plus large de la communauté. Une telle expansion devrait plutôt être financée par la taxe foncière générale, si les équipements ont une portée municipale, ou par une taxe de secteur, s'ils ont une portée moins large.

L'imposition de redevances limitées aux équipements ne bénéficiant qu'aux résidants des nouveaux développements réduit aussi les risques d'exclusion des jeunes familles et de réduction de la concurrence dans l'industrie de la construction. En effet, ces redevances seront plus modestes que si elles avaient servi à défrayer l'expansion d'une vaste panoplie d'équipements hors site. Ce cas est fréquent en Ontario, où les redevances s'élèvent souvent à plus de 10 000 $, somme qui se répercute en bonne partie dans le prix de la résidence.

La limitation des problèmes d'iniquité requiert aussi que le montant des redevances soit réduit de la valeur présente des taxes futures des nouveaux résidants destinées à financer la restauration des équipements existants. Un tel calcul est évidemment très difficile à effectuer avec précision, mais on notera que certaines municipalités de l'Ontario réduisent d'office les redevances de 5 à 10 % pour contrer, au moins en partie, le problème de la double imposition.

Efficience. Pour conduire à une allocation efficace des ressources et être neutres par rapport à l'objectif stratégique de l'aménagement urbain, les redevances doivent refléter les véritables coûts des nouveaux développements. Or, les preuves empiriques suggèrent que ces coûts, particulièrement en ce qui a trait aux services à la propriété (aqueduc, égouts, etc.), sont plus faibles dans les secteurs à haute densité que dans les secteurs à faible densité. De même, les projets situés près des réseaux existants sont moins coûteux que ceux situés en zones plus périphériques. Il faut donc considérer la localisation géographique du nouveau développement pour respecter les critères d'efficience et de neutralité. Cela ne peut se faire qu'en considérant le coût marginal réel de chaque projet plutôt qu'en imposant, comme c'est souvent le cas, des redevances calculées en additionnant les coûts de tous les projets sur une certaine période (10 ans, par exemple) et en divisant par le nombre d'unités visées pour obtenir un coût moyen, qui n'est pondéré que selon le type de résidences et non selon la localisation. En effet, si l'on se fonde sur les coûts moyens, on aboutit à des redevances trop faibles dans les secteurs à faible densité et trop fortes dans les

secteurs à densité élevée, ce qui représente une subvention implicite des seconds aux premiers et contribue en conséquence à favoriser l'étalement urbain.

Par ailleurs, le comportement des promoteurs sera influencé, outre par l'état de l'offre et de la demande sur le marché, par la plus ou moins grande uniformité des redevances sur les différents marchés domiciliaires de la même région. En effet, si une municipalité impose des redevances alors que la municipalité voisine ne le fait pas, il sera plus difficile à un promoteur œuvrant dans la première municipalité de refiler la charge des redevances aux acheteurs, puisque ces derniers pourraient alors acheter une maison dans la municipalité voisine. Cela peut affecter le choix de localisation des promoteurs pour leur projet de développement, puisqu'ils chercheront à le réaliser dans la municipalité où ils n'auront pas à supporter une telle charge. En ce sens, l'imposition non coordonnée de redevances de développement par les différentes municipalités d'une même région peut s'ajouter à l'arsenal des armes servant à la concurrence intermunicipale et conduire ainsi à des choix inefficients de localisation de projets. Ce fait milite en faveur de l'imposition de redevances de développement par une instance régionale ou métropolitaine, d'autant plus que plusieurs problèmes d'utilisation du sol ont une portée régionale.

Annexe 6.2

UN PARTAGE RÉGIONAL DE LA CROISSANCE DE L'ASSIETTE FISCALE POUR LES GRANDES AGGLOMÉRATIONS URBAINES DU QUÉBEC

LES OBJECTIFS

Les objectifs d'un mécanisme de partage régional de la croissance dans les grandes agglomérations urbaines du Québec devraient être les suivants :

- contribuer à créer une vision stratégique et un climat de coopération régionaux ;
- réduire la concurrence fiscale intermunicipale ;
- réduire les disparités fiscales dans l'agglomération, tout en prenant en considération la capacité de payer des citoyens de chaque municipalité.

Le choix des formules de contribution et de répartition doit refléter ces objectifs.

LA FORMULE DE CONTRIBUTION

La formule de contribution est obtenue en déterminant l'assiette fiscale visée et en retenant un (ou des) taux de taxation applicable(s) à cette assiette. En théorie, toute source autonome de revenus locale pourrait faire partie de l'assiette du mécanisme de TBS, comme en témoignent les exemples américains où le mécanisme s'applique non seulement aux valeurs foncières, mais parfois aussi aux recettes de l'impôt sur le revenu et des taxes de vente. Au Québec, la source principale de revenus des municipalités est l'impôt foncier, qui est aussi le principal véhicule de la concurrence intermunicipale. Le partage de certaines recettes gouvernementales de taxe de vente, recommandé dans la section 6.3.1 sur la diversification des revenus, a notamment pour objet de compenser les municipalités, entre autres les villes centrales, pour leurs efforts de développement économique et, à ce titre, ces recettes ne devraient pas faire partie de l'assiette du mécanisme de TBS.

Cependant, cette assiette devrait comprendre une portion de la croissance de toutes les valeurs foncières, résidentielles et non résidentielles. Cette dernière catégorie devrait inclure les valeurs des compensations tenant lieu de taxes des gouvernements,à la fois parce qu'elles contribuent à la capacité des municipalités de lever des revenus et pour réduire la concurrence intermunicipale lorsqu'on a à décider de l'emplacement d'un nouvel édifice d'un réseau public. D'autre

part, le fait d'inclure dans l'assiette les valeurs résidentielles permet de tenir compte de toutes les formes de croissance immobilière et de concurrence fiscale et, ainsi, de mettre à contribution des municipalités de banlieue se spécialisant dans le développement résidentiel, notamment de haut de gamme.

Par ailleurs, des portions différentes de la croissance des valeurs résidentielles et non résidentielles peuvent être retenues pour application du mécanisme de partage. Ainsi, si l'on considère qu'il est légitime de maintenir un degré élevé de concurrence intermunicipale dans le secteur résidentiel afin d'offrir à meilleur coût aux citoyens des paniers de services correspondant le mieux à leurs différents besoins, la portion de la croissance des valeurs résidentielles qui sera retenue aux fins de l'application du TBS sera moindre que la portion de la croissance des valeurs non résidentielles. Dans tous les cas, une portion significative de la croissance des valeurs sera laissée aux municipalités locales, afin de leur permettre de couvrir le coût des services locaux fournis aux nouveaux immeubles et de maintenir l'incitation à l'efficience fournie par un certain degré de concurrence.

Quant au taux de taxation (ou de « contribution ») imposé sur l'assiette régionale, il peut être un genre de moyenne pondérée des taux de taxation de chacune des municipalités de l'agglomération ou être choisi tout à fait indépendamment de ces taux. On sait qu'à services constants, le taux de taxation des municipalités a tendance à augmenter en moyenne lorsque les valeurs foncières sont en baisse et à diminuer en moyenne lorsqu'elles sont en hausse. Par conséquent, l'utilisation d'une moyenne pondérée des taux de taxation locaux donnerait lieu à un taux régional qui varierait de façon inverse au rythme de croissance des valeurs immobilières, mettant ainsi proportionnellement davantage à contribution les citoyens dans les périodes défavorables. Il semble préférable d'éviter ce genre d'effets et d'opter pour un taux stable et prévisible, qui a aussi l'avantage de simplifier significativement la formule.

Par ailleurs, doit-on fixer une fois pour toutes une année de référence, ou la faire varier dans le temps ? Il faut ici noter qu'avec une année de référence fixe, une certaine force d'inertie risque de se faire sentir à la longue en ce qui concerne les contributions à l'assiette régionale. Ainsi, une municipalité qui aurait connu cinq années consécutives de développement immobilier depuis l'année de référence X aurait, à l'année X + 6, une assiette fiscale beaucoup plus élevée qu'à l'année X et pourrait, en raison de ce fait, continuer à être contributrice nette pendant plusieurs années par la suite, même si elle subissait une baisse progressive de ses valeurs. Pour éviter une telle situation, on pourrait, après quelques années d'application du programme, par exemple six ans, rendre mobile l'année de référence, de façon à ne considérer que la croissance de l'assiette foncière des six dernières années[16]. Avant de faire varier ainsi l'année de référence, il faut cependant laisser s'écouler un nombre d'années suffisant pour que les effets du programme, qui sont cumulatifs par construction, soient devenus significatifs.

16. Une autre façon d'éviter des contributions excessives de la part de certaines municipalités serait l'imposition d'un mécanisme de plafonnement sur les contributions. Outre le fait que la détermination d'un tel mécanisme ne peut être qu'arbitraire, il viendrait limiter les contributions aussi bien des municipalités à croissance continue, ce que l'on ne souhaite pas, que de celles ayant connu un point de retournement. L'adoption d'une année mobile de référence après quelques années contourne ces difficultés et apparaît donc préférable.

L'UTILISATION DES RECETTES

Les recettes perçues de chaque municipalité par le biais de la formule de contribution pourraient servir à deux fins : alimenter un Fonds de développement économique régional servant à financer des projets structurants pour l'avenir de la région et être redistribuées en fonction d'une formule précise de répartition entre municipalités.

L'intérêt de la constitution d'un Fonds de développement régional à partir d'un faible pourcentage des recettes perçues est double. D'une part, ce Fonds serait une contribution directe à la formation de pôles économiques forts et au développement économique régional. D'autre part, et ce point est capital, le Fonds stimulerait l'intérêt des municipalités de la région pour le mécanisme de partage, puisque toutes pourraient potentiellement en bénéficier en soumettant un projet structurant pour l'avenir de l'agglomération. Le Fonds pourrait cumuler, d'une année à l'autre, les sommes non dépensées jusqu'à la soumission de projets considérés valables par le comité de sélection. Ce comité devrait être formé de représentants de regroupements des municipalités de l'agglomération. À titre d'exemple, dans la RMR de Montréal, il pourrait y avoir une représentation pondérée de la Ville de Montréal, de l'ensemble des autres municipalités de la CUM, de la Rive-Sud, de Laval, de la couronne nord et de la couronne sud.

Le reste des recettes de la cagnotte régionale serait redistribué selon une formule de répartition incorporant, par exemple, un indice de potentiel fiscal *per capita*, afin de tenir compte des disparités intermunicipales dans la capacité de lever des revenus, et un indice de revenu médian par ménage (pondéré selon la taille des ménages), afin de tenir compte des disparités intermunicipales dans la capacité fiscale des contribuables.

LA GESTION ET LA MISE EN ŒUVRE

La gestion du mécanisme de partage régional de la croissance de l'assiette fiscale pourrait être confiée au gouvernement, qui effectuerait les calculs, établissant d'une part la contribution de chaque municipalité sur la base de la croissance de ses valeurs foncières, survenue dans l'année antérieure[17], par rapport à l'année de référence et, d'autre part, le retour à la municipalité sur la base de ses indices de potentiel fiscal *per capita* et de revenu médian des ménages de l'année antérieure. Toute contribution nette serait exigible de la municipalité et tout retour net lui serait transmis par le gouvernement.

L'établissement du mécanisme de partage régional pourrait se faire progressivement en augmentant graduellement sur un certain nombre d'années le pourcentage de la croissance de l'assiette fiscale prélevé aux fins du partage.

EXEMPLE ET SIMULATIONS

Aux fins de simulation de l'incidence qu'aurait la mise en place d'un mécanisme de partage régional de la croissance de l'assiette fiscale dans les agglomérations de Montréal et de Québec, l'exemple suivant a été retenu.

17. L'utilisation de l'année antérieure permet de faciliter la gestion, à la fois pour le gouvernement et pour les municipalités qui peuvent faire une meilleure planification budgétaire.

- Taux de taxation régional T : 2 $ des 100 $ d'évaluation

Ce choix correspond à un taux un peu plus élevé que le taux de taxation de base moyen constaté dans le budget 1999 des 29 municipalités de l'île de Montréal.

- Formule de contribution

$$C_i = T \times \left(\begin{array}{l} 15\,\% \text{ de la croissance de l'évaluation} \\ \text{foncière imposable non résidentielle} \end{array} + \begin{array}{l} 5\,\% \text{ de la croissance de l'évaluation} \\ \text{foncière imposable résidentielle} \end{array} \right)$$

où C_i = Contribution de la municipalité i.

On peut ajouter à cette formule une condition selon laquelle, si l'évaluation foncière totale connaît une baisse dans une municipalité, sa contribution est nulle, même si l'un des secteurs (résidentiel ou non résidentiel) connaît une hausse.

- Contribution au Fonds de développement régional = 5 % des recettes régionales.
- Formule de répartition des 95 % restants

$$\text{Part de la municipalité i} = \frac{P_i}{\sum_{j=1}^{n} P_j},$$

où n = nombre de municipalités participantes.

$$P_i = \frac{\text{Population}_i}{\text{Population}_{totale}} \times \left[0{,}2 \left(\frac{PF_m}{PF_i} \right) + 0{,}8 \left(\frac{RM_m}{RM_i} \right) \right]$$

PF_m = Potentiel fiscal *per capita* moyen des municipalités de la RMR.

PF_i = Potentiel fiscal *per capita* de la municipalité i.

RM_m = Revenu médian des ménages de la RMR.

RM_i = Revenu médian des ménages de la municipalité i.

Cette formule répartit les recettes selon les parts démographiques des municipalités, pondérées à 20 % par l'inverse du rapport de leur potentiel fiscal au potentiel fiscal moyen (pour favoriser celles à faible potentiel fiscal) et à 80 % par l'inverse du rapport du revenu médian de leurs ménages au revenu médian des ménages de la RMR (pour favoriser les municipalités dont les contribuables ont de faibles revenus).

Des simulations ont été réalisées pour les RMR de Montréal et de Québec, à partir des formules ci-dessus. L'année de référence retenue est 1991 et la simulation couvre la période de 1992 à 1999.

Les résultats de la simulation pour la RMR de Montréal sont les suivants :

- Le Fonds de développement économique régional accumule en moyenne 687 000 $ par année, pour un total de 5,5 M $ sur les huit années de la période considérée.
- La majorité des municipalités des couronnes nord et sud, où se produit la majeure partie du développement immobilier, sont des contributrices nettes durant une grande partie de la période considérée, voire la totalité dans certains cas.

- La Ville de Montréal est bénéficiaire nette pendant toute la période, d'une moyenne de 3,9 M $ par année. Elle aurait ainsi reçu plus de 31 M $ durant les huit années considérées.
- Bien que les retournements majeurs de situation soient rares pendant la période examinée, certaines villes, qui sont contributrices nettes au début de la période, sont bénéficiaires nettes par la suite. C'est le cas, notamment, de Laval, Saint-Laurent, Kirkland et Anjou. D'autres villes, comme Sainte-Anne-de-Bellevue et Pierrefonds, voient leur situation fluctuer au cours des huit années.
- Malgré le traitement défavorable accordé par la formule de répartition aux villes dont les ménages ont un revenu relativement élevé, plusieurs de ces villes sont bénéficiaires nettes pendant la majeure partie, sinon la totalité, de la période. C'est le cas, notamment, de Westmount, Hampstead et Mont-Royal. Ce résultat peut paraître surprenant, mais il s'explique par le fait que la croissance de leur assiette foncière au cours de la période considérée a été très faible, voire nulle, ce qui se traduit par une contribution minime ou nulle, alors que la formule de répartition leur assure une part de la cagnotte régionale. D'ailleurs, le gel des rôles, qui s'applique sur le territoire de la CUM à toutes fins utiles depuis 1997, a fait en sorte qu'entre 1997 et 1999, presque aucune municipalité de la CUM ne contribue à la cagnotte.
- Par ailleurs, si le poids des variables de revenu médian et de potentiel fiscal relatifs est porté à 50/50, plutôt qu'à 80/20, le sens général des résultats obtenus ne s'en trouve pas modifié. Cependant, on constate que Montréal reçoit en moyenne 500 000 $ de moins par année, en raison du poids moindre accordé à un faible revenu médian des ménages. Certaines villes (par exemple, Saint-Laurent) se retrouvent dans une position moins favorable en raison de la pénalité plus grande accolée à un fort potentiel fiscal. Enfin, d'autres villes occupent une position plus avantageuse, étant moins pénalisées par le revenu médian élevé des ménages qui les habitent. C'est le cas, par exemple, de Hampstead et Mont-Royal.
- En général, cependant, la sensibilité de la position des villes à un changement du poids relatif des variables de potentiel fiscal et de revenu médian des ménages est plutôt faible. Cela s'explique notamment par le fait que les villes à revenu médian élevé sont fréquemment des villes dont le secteur non résidentiel et, par conséquent, le potentiel fiscal sont peu importants. Une façon de faire contribuer davantage ce type de villes serait d'établir la portion régionalisée de la croissance de l'assiette résidentielle au même niveau que celle de la croissance de l'assiette non résidentielle. Le résultat recherché ne serait toutefois obtenu qu'en période de croissance des valeurs immobilières, et non en période de décroissance, comme ce fut le cas dans les années récentes.

Les simulations faites pour la RMR de Québec donnent des résultats allant généralement dans le même sens que ceux obtenus pour la région de Montréal, avec toutefois certaines différences significatives, notamment en ce qui concerne les couronnes. Ces résultats sont les suivants :

- Le Fonds de développement économique régional atteint une moyenne de 358 000 $ par année, pour un total d'environ 2,9 M $ en huit ans.
- Plusieurs municipalités des couronnes sont contributrices nettes pendant une bonne partie de la période. C'est notamment le cas de municipalités où l'on constate un développement résidentiel important, comme Beaumont, Lac-Beauport ou Saint-Augustin-de-Desmaures.

Cependant, d'autres municipalités où se produit un développement résidentiel significatif sont plutôt bénéficiaires nettes pendant la majeure partie de la période. Ce phénomène est surtout caractéristique de la Rive-Sud et s'explique par le fait que ces municipalités ont à la fois un revenu médian des ménages relativement faible et un potentiel fiscal très peu élevé en raison de l'importance minime du secteur non résidentiel.

- Contrairement à celle de Montréal, la situation de la Ville de Québec fluctue au cours de la période. D'abord contributrice nette (d'une moyenne de 247 000 $ par année) entre 1992 et 1996, avec une exception pour 1995 où elle reçoit 153 000 $, Québec se retrouve bénéficiaire nette (d'une moyenne de 372 000 $) durant les trois dernières années de la période étudiée. Pour l'ensemble de la période, le gain annuel moyen, calculé en tenant compte à la fois des gains et des pertes, est de 282 000 $.
- Les retournements de situation se produisent surtout dans la deuxième moitié de la période et touchent en majorité des municipalités des couronnes, qui voient se poursuivre leur développement résidentiel au cours de ces années, alors que les valeurs immobilières sont plutôt stagnantes ailleurs. Parmi ces municipalités qui passent ainsi du statut de bénéficiaires nettes à celui de contributrices nettes, on retrouve notamment L'Ange-Gardien, Boischatel, Sainte-Catherine-de-la-Jacques-Cartier, Stoneham et Tewkesbury, Val-Bélair, Saint-Nicolas et Saint-Jean-Chrysostome. La Ville de Lévis, quant à elle, connaît plusieurs retournements pendant la période, étant contributrice nette en 1992, 1995 et 1999, et bénéficiaire nette le reste du temps.
- Contrairement à ce qui se produit dans le cas de plusieurs municipalités cossues de l'île de Montréal en raison de la décroissance de leurs valeurs immobilières pendant la période considérée, Sainte-Foy et Sillery, deux banlieues aisées et à fort potentiel fiscal, demeurent de fortes contributrices nettes pendant toute la période.
- Si l'on change le poids relatif des variables de potentiel fiscal et de revenu des ménages pour l'établir à 50/50, la Ville de Québec se retrouve, à l'instar de Montréal, dans une situation moins favorable. Elle n'est plus bénéficiaire nette que pour les années 1998 et 1999 et subit, pour l'ensemble de la période, une perte nette de 205 000 $ par an, en moyenne. Du côté des deux fortes contributrices nettes que sont Sillery et Sainte-Foy, le changement du poids des variables a des conséquences différentes. La situation de Sillery est à peu près inchangée, car ce qu'elle perd en raison du poids plus élevé accordé à la considération du potentiel fiscal, elle le regagne à cause du poids moins élevé associé à la variable de revenu médian des ménages. Par contre, comme l'avantage de Sainte-Foy par rapport à la moyenne de la RMR se manifeste bien davantage sur le plan du potentiel fiscal que sur celui du revenu des ménages, sa contribution nette augmente significativement avec la hausse du poids du potentiel fiscal.

  De façon générale, le fait de considérer davantage le potentiel fiscal relatif diminue les contributions nettes de villes comme Boischatel, Sainte-Catherine, Saint-Jean-Chrysostome et Saint-Nicolas, dont le potentiel fiscal est relativement faible, et annule même les contributions de fin de période de L'Ange-Gardien. À l'inverse, la Ville de Vanier, qui jouit d'un potentiel fiscal relativement intéressant, demeure maintenant contributrice durant toute la période, alors qu'avec la pondération précédente, elle était bénéficiaire nette durant les

dernières années. De même, Lévis n'est plus bénéficiaire nette que durant les années 1994 et 1998 et sa contribution nette moyenne augmente.

Chapitre 7

LA RÉFORME GLOBALE DU SECTEUR PUBLIC LOCAL

À bien des égards, l'adoption de mesures qui se limiteraient à corriger le financement du secteur public local, sans revoir en profondeur le partage des responsabilités et le cadre institutionnel, ne constituerait, comme l'a illustré le chapitre 6, qu'une solution partielle et quelquefois temporaire aux problèmes constatés. C'est encore plus vrai si l'on se contentait de régler la question de la contribution de 356 M $ exigée des municipalités depuis 1998. La Commission est donc d'avis qu'il serait opportun de procéder à une réforme globale du secteur public local, qui irait au-delà des mesures d'application immédiate décrites au chapitre qui précède, et qui comporterait les aspects suivants :

- une révision du partage des responsabilités en matière de détermination, de financement et de gestion des services publics locaux, qui incorporerait la préoccupation de décentralisation ;
- un partage des sources de revenus entre les instances responsables des services publics locaux ;
- une refonte du cadre institutionnel, c'est-à-dire des structures locales et supramunicipales, incluant le découpage territorial, le mode de désignation des dirigeants, les modalités de prise de décision, le cadre des relations de travail et de gestion.

En bonne logique, c'est la question du partage des responsabilités qui doit être posée en premier. En effet, il faut d'abord déterminer, dans une optique de subsidiarité, à quel palier doit revenir telle ou telle responsabilité, avant de se demander quelles sources de revenus attribuer à l'instance définie comme responsable et quelle forme institutionnelle donner à cette dernière. Pour les fins de la présentation du présent rapport, dans une perspective de clarté, cet ordre sera modifié. En effet, une présentation du partage des responsabilités qui ferait abstraction des entités susceptibles de prendre en charge ces responsabilités serait trop désincarnée et ne permettrait pas de juger de l'applicabilité du partage proposé. Il est donc apparu préférable de présenter d'abord les structures suggérées quant aux différents paliers de responsabilité, ce qui permettra de décrire ensuite, de façon plus tangible, le partage des responsabilités et des sources de financement. Par la suite, dans le chapitre 8, on précisera les autres aspects du cadre institutionnel (relations de travail, cadre de gestion) laissés de côté dans un premier temps.

7.1 LA REFONTE DES STRUCTURES LOCALES

La plupart des intervenants qui se sont présentés devant la Commission ont souscrit aux problématiques évoquées précédemment quant au morcellement du secteur public local, notamment le trop grand nombre de municipalités locales, les limites de la collaboration intermunicipale, la faiblesse relative des instances supramunicipales, le caractère inadéquat, surtout en milieu urbain, du découpage territorial, la multiplicité des organismes unifonctionnels œuvrant sur le territoire. Ces intervenants ont également reconnu pour la plupart la problématique des effets de débordement se traduisant par des disparités fiscales qui pénalisent les contribuables des villes, en particulier des villes centrales, dont les services et les équipements bénéficient aux résidants des municipalités voisines, sans que ceux-ci contribuent aux coûts. L'examen par la Commission du partage actuel des responsabilités en matière de services locaux, présenté dans la seconde partie du présent chapitre, amène à conclure que le cadre institutionnel et le découpage territorial actuels des instances municipales posent d'étroites limites à l'exercice optimal des compétences relevant de ces dernières, à la prise en charge de nouvelles responsabilités dans un contexte de décentralisation et à une répartition équitable du fardeau fiscal local.

Bien qu'ils en arrivent à peu près tous à la conclusion qu'il faudrait réduire le nombre de municipalités, les intervenants diffèrent quant aux moyens envisagés. Les organismes socio-économiques, comme la CSN, les Chambres de commerce et le Conseil du patronat, sont d'avis qu'il faut que le gouvernement s'affirme et fasse bouger les choses. Ces organismes estiment que la politique incitative actuellement poursuivie par le ministère des Affaires municipales et de la Métropole (MAMM) en matière de regroupements tarde à donner des résultats et qu'il faudrait accélérer le processus. Les représentants du secteur municipal, l'UMQ en particulier, préconisent plutôt une démarche volontaire des municipalités, dans le respect des décisions des citoyens, tandis que pour l'UMRCQ, le regroupement municipal est une question d'identité et de vision d'avenir d'une collectivité, de sorte que le gouvernement ne devrait pas intervenir. Pour plusieurs intervenants, c'est par des mesures financières incitatives que les regroupements seront favorisés, soit par l'attribution d'une aide spécifique, comme le suggère l'UMQ, soit par le retrait ou la réduction de certaines formes d'aide, en particulier la péréquation, comme l'évoque le Groupe des petites villes-centres. Beaucoup estiment que les contraintes actuelles du Code du travail ne permettent pas aux municipalités de réaliser les économies que devraient normalement permettre les fusions.

Plusieurs intervenants du secteur municipal ont tendance à voir les mécanismes de collaboration intermunicipale comme une solution de rechange aux regroupements. Le recours à un renforcement du palier supramunicipal comme solution au morcellement actuel des instances municipales a également été évoqué par certains intervenants, en particulier les représentants de la Communauté urbaine de l'Outaouais et de certaines MRC. Toutefois, les opinions divergent quant aux modalités d'un tel renforcement ; certains sont d'avis que les instances supramunicipales devraient se voir confier plus de responsabilités et être plus autonomes, tandis que d'autres estiment que ces instances doivent continuer à jouer un rôle de coopératives de services et qu'on doit se limiter à améliorer leur processus de décision.

Plus souvent qu'autrement, les intervenants du secteur municipal qui se sont prononcés à propos du problème des effets de débordement des services et des équipements à portée supralocale ont eu tendance à évoquer des solutions de type financier, comme la fiscalité d'agglomération,

le partage de la croissance de l'assiette fiscale, la péréquation régionale, voire l'aide gouvernementale, plutôt que la révision du cadre institutionnel et du découpage territorial. Ainsi, pour l'Union des municipalités de la banlieue de Montréal (UMBM), il faut développer une vision d'une fiscalité et d'une instance de gestion métropolitaines, sans pour autant que le territoire de la CUM soit élargi, la solution ne devant pas être seulement un changement aux structures, mais surtout se traduire par la mise en place d'une véritable fiscalité métropolitaine.

Le Nouveau-Brunswick fournit un exemple intéressant de démarche de restructuration urbaine. En effet, les sept régions urbaines principales de cette province ont été désignées, dans le cadre d'une politique gouvernementale de renforcement des administrations municipales adoptée en 1992, comme devant faire l'objet d'une démarche de regroupement encadrée de la manière suivante. Le gouvernement a d'abord examiné les diverses options possibles quant à la restructuration urbaine de ces agglomérations. De celles-ci, deux ont été retenues pour les fins d'une démarche de consultation auprès des municipalités. Les élus municipaux ont donc été invités à examiner la réorganisation des unités municipales selon les deux modèles suivants ou une combinaison de ces modèles :

- le regroupement de toutes les unités municipales à l'intérieur de l'agglomération concernée ;
- la régionalisation structurée des services, qui prévoit le maintien des municipalités existantes, tout en instaurant un organisme intermunicipal chargé de coordonner et d'administrer les services pour l'agglomération.

Le gouvernement du Nouveau-Brunswick a créé, pour mener la démarche de consultation, un organisme autonome sans lien de dépendance avec les municipalités ou le gouvernement, même s'il bénéficie du soutien technique de ce dernier. Cet organisme, placé sous la responsabilité d'un commissaire désigné par le gouvernement, est chargé de réaliser des études sur les options de réorganisation, de consulter la population et d'élaborer un plan d'action. Son rapport est déposé au ministre des Municipalités, de la Culture et de l'Habitation. Le commissaire est aidé dans ses travaux par un comité consultatif communautaire, composé d'élus municipaux et de représentants du public en général. À ce jour, la démarche retenue au Nouveau-Brunswick s'est traduite par des mesures de regroupement ou de mise en commun dans les agglomérations de Miramichi, de Moncton et de St-John. Les études sont en cours pour les quatre autres agglomérations, à savoir Edmunston, Fredericton, Bathurst et Campbellton.

Si l'on simplifie, les avenues possibles en ce qui a trait à la refonte des structures locales et supramunicipales se résument à trois :

- le recours à la collaboration des municipalités, que ce soit par la mise en commun de services, la conclusion d'ententes ou les fusions volontaires ;
- une politique contraignante visant à maximiser les fusions de municipalités locales ;
- un renforcement majeur du palier supramunicipal.

Ces avenues peuvent se prêter à diverses combinaisons et se traduire par des modalités spécifiques, selon qu'on propose de les appliquer à l'ensemble du Québec, aux agglomérations majeures ou aux régions métropolitaines de Québec et de Montréal. Les options qui suivent portent sur le découpage territorial, le nombre de paliers, la répartition des pouvoirs entre ces paliers

et les liens entre ceux-ci en ce qui a trait au financement et au mode de désignation des dirigeants. Les scénarios envisagés sont ceux qui comportent une révision des structures et font abstraction des formules strictement financières, comme par exemple un partage régional de la croissance de l'assiette fiscale dans le cadre des structures actuelles.

Le territoire du Québec comporte six agglomérations de plus de 100 000 habitants, désignées comme des régions métropolitaines de recensement (RMR) selon les concepts de Statistique Canada, 24 agglomérations de moins de 100 000 mais de plus de 10 000 habitants, désignées comme des agglomérations de recensement (AR), et des zones moins densément peuplées desservies par des noyaux urbanisés de moindre importance. La section qui suit traitera des options applicables au territoire en général, incluant les AR. Quant aux six agglomérations majeures désignées comme des RMR, elles feront l'objet d'options spécifiques décrites dans les sections subséquentes.

7.1.1 REFONTE DES STRUCTURES MUNICIPALES POUR LE TERRITOIRE EN GÉNÉRAL

Abstraction faite des six agglomérations majeures, l'éventail des possibilités de refonte des structures municipales pour le territoire québécois en général comprendrait les options suivantes :

OPTION
Recours à la collaboration volontaire des municipalités.

Cette avenue correspond à celle d'un statu quo amélioré. Elle postule qu'il y aurait poursuite de la politique actuelle du ministère des Affaires municipales et de la Métropole (MAMM) en matière de fusion des ensembles village-paroisse et des petits centres urbains (volet I). On poursuivrait aussi la politique d'utilisation des MRC comme coopératives de services (volet III) et celle de mise en commun des services, tandis que seraient amorcées des mesures incitatives de regroupement dans les agglomérations (volet II). Les pouvoirs légalement dévolus aux instances supramunicipales ne seraient pas modifiés, non plus que le mode de désignation des dirigeants et que le mode de financement par quote-parts du palier local, mais des améliorations pourraient être apportées aux règles de prise de décision et la prise en charge de compétences par ces instances serait facilitée, notamment en restreignant davantage le droit de retrait des municipalités. De façon générale, le recours à des formules de collaboration intermunicipale (ententes, régies, etc.) serait favorisé.

Une formule de collaboration intermunicipale qui pourrait présenter un intérêt dans un tel scénario est celle de l'organisme intermunicipal de services (OIS). Mentionnée dans le rapport du groupe de travail sur Montréal et sa région (rapport Pichette), la formule de l'OIS tient à la fois de celle de la MRC et de celle de la régie intermunicipale. En fait, l'OIS s'apparente à une MRC ou à une communauté urbaine qui se limiterait à des tâches de gestion des services, sans fonctions de planification stratégique et d'aménagement du territoire. Un OIS est dirigé par un conseil formé de personnes désignées parmi les élus des municipalités concernées. Il ne peut y avoir qu'un OIS sur un territoire déterminé, de sorte que celui-ci peut assumer la responsabilité de plusieurs services. Toutefois, l'exercice de cette responsabilité peut être « à géométrie variable » : pour certains

services, il est possible que l'OIS n'exerce sa compétence que sur une portion de son territoire, selon le choix des municipalités membres. L'OIS peut se voir confier la gestion d'un service, sur une partie ou la totalité de son territoire, soit en déclarant sa compétence (ce qui requiert le vote favorable d'une proportion prédéterminée de membres et ne laisse place en principe à aucun droit de retrait des municipalités membres), soit par délégation volontaire. Une autre formule de collaboration intermunicipale, applicable surtout dans le cas des petites agglomérations, pourrait consister en la mise en place d'un caucus d'agglomération à l'intérieur du conseil de la MRC, ou d'une table des maires de l'agglomération, lorsque celle-ci est partagée entre plus d'une MRC.

Dans des conditions idéales, le recours à la collaboration volontaire des municipalités et à une politique purement incitative de regroupement pourrait, à terme, atténuer le problème de la fragmentation des instances municipales. Une telle approche minimiserait les changements aux structures existantes et susciterait donc moins de résistance, mais on peut douter qu'elle apporte une solution aux problématiques du secteur local dans des délais acceptables. Aussi, sans rejeter tout recours à des formules de collaboration volontaire, la Commission ne juge pas opportun de recommander une option qui s'y limiterait.

OPTION
Maximisation des fusions des municipalités locales

Ce scénario postule que le gouvernement mette en place une politique contraignante de fusions conduisant à un réseau de municipalités locales dont les territoires seraient d'une étendue comparable à ceux des MRC, mais selon un découpage qui serait rationalisé, par exemple pour s'assurer qu'une petite agglomération soit comprise en entier dans une des municipalités résultant des fusions. Dans une telle éventualité, l'existence du palier supramunicipal pourrait être remise en question, sauf peut-être pour les grandes agglomérations.

Il ne manque pas d'exemples de fusions imposées par le gouvernement à l'extérieur du Québec, quoique l'on n'observe pas de cas, récemment en Amérique du Nord, où de telles fusions aient été imposées d'un seul coup sur l'ensemble du territoire. En Ontario, par exemple, le gouvernement a légiféré pour imposer la création de la municipalité du grand Toronto, mais il s'en est tenu jusqu'ici à une approche surtout incitative dans le reste de la province. La consolidation du secteur municipal au moyen de fusions fut très populaire après la Seconde Guerre mondiale. Ainsi, sur un intervalle d'une vingtaine d'années, le nombre de municipalités en Grande-Bretagne fut réduit de plus de 1500 à moins de 500. En Allemagne, on passa de 24000 à environ 8 500 gouvernements locaux, et une tendance similaire fut constatée en Italie et dans plusieurs provinces canadiennes. Les États-Unis et la France, cependant, firent bande à part[1]. À partir des années 1970, l'opinion publique occidentale, confortée par la croissance économique qui se répercutait au niveau local, devint moins favorable aux fusions. Ce n'est qu'avec les pressions financières et politiques des années 1990 que les regroupements municipaux furent de nouveau perçus comme un moyen d'assurer l'offre de services locaux à meilleur coût, de garantir une assiette fiscale plus stable et mieux répartie et de favoriser la planification régionale.

1. Voir Vojnovic, I., *Municipal Consolidation in the 1990s : An Analysis of Five Canadian Municipalities*, Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales, Toronto, 1997.

On peut cependant s'interroger sur la capacité des fusions à engendrer des économies. Diverses études[2] démontrent, d'une part, que les dépenses *per capita* tendent à augmenter après une fusion, car la quantité et la qualité des services ont tendance à s'ajuster au plus haut commun dénominateur et, d'autre part, que l'effet sur les coûts unitaires de production, c'est-à-dire sur l'efficience, est incertain ; certaines économies d'échelle sont en effet possibles, mais des unités de services trop importantes peuvent donner l'effet inverse. Les avantages des fusions doivent plutôt être recherchés du côté d'une meilleure répartition du fardeau fiscal, d'une réduction de la concurrence intermunicipale inefficiente et de la création d'une plus grande synergie.

Ainsi, le recours à des fusions massives de municipalités locales sur tout le territoire du Québec présenterait certes des avantages, en particulier ceux d'améliorer l'équité fiscale à l'échelle du territoire des municipalités regroupées, de renforcer d'une façon majeure la capacité administrative et financière des municipalités et de faciliter la cohérence et la synergie en réduisant le nombre d'acteurs. Dans la mesure où les municipalités issues de fusions atteindraient une étendue comparable à celle des MRC, l'élimination de ces dernières ferait disparaître la lourdeur administrative et les conflits associés au système à deux paliers, et le recours à des régies ou des ententes intermunicipales avec des territoires disparates pourrait également être réduit. Par contre, un tel scénario aurait pour effet d'éloigner le gouvernement municipal des citoyens, en raison de la taille qu'atteindraient les municipalités locales regroupées en termes de population et de territoire, et rendrait plus difficile la gestion des services à caractère purement local. Enfin, ce scénario poserait un problème d'application, à cause de la résistance probable à un programme de fusion jugé trop radical par le milieu et de la crainte des citoyens de municipalités plus favorisées de voir augmenter leur fardeau fiscal.

Dans ce contexte, la Commission n'estime pas opportun de recommander le recours à un programme de fusions massives de municipalités locales sur l'ensemble du territoire, assorti d'une disparition du palier supramunicipal. Elle estime que la décision gouvernementale de décréter des fusions par voie législative ou autrement devrait se limiter à certaines situations particulières, par exemple les grandes agglomérations, mais que le gouvernement devrait tout de même renforcer sa politique actuelle en matière de fusion des ensembles village-paroisse et des petites agglomérations, en l'assortissant de mesures incitatives plus efficaces ou même de mesures contraignantes, et en apportant au cadre des relations de travail les modifications qui permettraient aux municipalités de réaliser les économies découlant des regroupements. En conséquence, la Commission recommande ce qui suit :

70. Qu'en matière de regroupements de municipalités locales et sous réserve des mesures applicables aux grandes agglomérations, le gouvernement renforce sa politique actuelle en matière de fusion des ensembles village-paroisse et des petites agglomérations, en l'assortissant de mesures incitatives plus efficaces ou même de mesures contraignantes, et en apportant au cadre des relations de travail les modifications permettant de réaliser les économies découlant des fusions.

2. Voir notamment Bovne, G., « Population Size and Economies of Scale in Local Government », *Policy and Politics*, 23, no. 3, 1995; Derksen, W., « Municipal Amalgamation and the Doubtful Relation Between Size and Performance », *Local Government Studies*, 14, no. 6, 1988; Sancton, A., *Governing Canada's City Regions : Adapting Form to Function*, Institut de recherche en politiques publiques, Montréal, 1995.

71. Que la date du 1er juillet 1999 fixée en ce qui a trait aux regroupements visés par le volet I de la politique du ministère des Affaires municipales et de la Métropole soit maintenue.

OPTION
Renforcement majeur du palier supramunicipal

Ce scénario consisterait à faire des MRC non seulement des coopératives de services, mais le centre de gravité de la planification du développement et de l'offre de services sur leur territoire, tout en maintenant un palier de municipalités locales responsables de la gestion des services de proximité ayant un impact direct sur la qualité de vie locale. Les MRC se verraient confier, en plus de leurs tâches actuelles en matière d'aménagement du territoire et des responsabilités de type stratégique relatives à ce territoire, les services et les équipements qui exigent une expertise technique plus poussée ou qui ont une portée supralocale, ceux dont le regroupement peut permettre des économies d'échelle ou dont la gestion exige un cadre plus large pour atteindre le seuil critique permettant une prestation de qualité, de même que les services dont le financement sur une base géographique élargie assurerait une meilleure équité fiscale. En conséquence, les MRC seraient désormais responsables de plusieurs services directs aux citoyens, dans les domaines qui seront précisés dans la partie du présent chapitre portant sur le partage des responsabilités.

La double allégeance des dirigeants des instances supramunicipales,à la fois élus locaux et membres du conseil de l'instance supramunicipale, a souvent été évoquée comme l'une des causes de la faiblesse relative de ce palier. En conséquence, la présente option postule l'élection des dirigeants des instances supramunicipales au scrutin universel direct, ce qui pourrait en retour rendre nécessaire un mécanisme formel de concertation entre le palier local et le palier supramunicipal. De même, afin d'éviter les problèmes liés à la répartition des quote-parts et de garantir au palier supramunicipal l'autonomie financière qui irait désormais de pair avec son caractère élu et qui favoriserait une fourniture efficiente des services, la présente option comporte l'attribution aux instances supramunicipales de sources de revenus autonomes autres que la tarification, qu'il s'agisse de sources distinctes ou de champs partagés. Les sources de revenus associées au nouveau cadre institutionnel sont présentées à la section 7.3.

Cette option devra également s'accompagner d'une rationalisation des territoires des MRC. Ainsi,dans les régions périphériques à faible densité de population, il pourrait y avoir fusion des MRC, afin que leur étendue soit suffisante pour leur permettre d'exercer leurs responsabilités d'une façon optimale. Afin de faciliter la collaboration des instances municipales et scolaires et éventuellement, à plus long terme, leur regroupement, il y aurait lieu que les fusions de MRC se réalisent, dans la mesure du possible, selon des territoires équivalents à ceux des commissions scolaires francophones. De même, il faudrait s'assurer que le découpage des MRC soit modifié pour que chaque agglomération ne fasse partie que d'une MRC. Par contre, la présente option rendrait moins nécessaire la fusion des municipalités locales, en raison des responsabilités plus restreintes, liées essentiellement aux services de proximité, que conserveraient ces dernières.

Cette option, qui converge avec les propositions déposées par Solidarité rurale en février 1999 relativement à une future politique de développement rural, présente divers avantages. Elle permettrait entre autres d'améliorer l'équité fiscale à l'échelle du territoire de la MRC, d'assurer

une imputabilité accrue du palier supramunicipal et de permettre un meilleur exercice des responsabilités à l'égard des enjeux et des services qui transcendent le palier local, tout en conservant des instances locales proches des citoyens pour les services à portée locale et en éliminant, dans une bonne mesure, la nécessité d'un recours à des régies ou des ententes intermunicipales desservant des territoires disparates. Cette option permettrait également d'éviter les difficultés inhérentes à un processus de fusion massive remettant en question les sentiments d'appartenance à l'égard des municipalités locales actuelles. Par contre, cette option maintiendrait la lourdeur administrative et les conflits associés à un système à deux paliers, quoique l'adoption d'une définition claire du partage des responsabilités serait de nature à minimiser ce risque. Enfin, la mise en œuvre de cette option requerrait, pendant la période de transition, des efforts importants et entrainerait une démarche de mise en place complexe. Il faudrait en effet développer une instance actuellement embryonnaire, la MRC, revoir le découpage territorial des MRC, mettre en place un nouveau mode électoral et un nouveau régime de financement, sans compter tout ce que suppose l'opérationnalisation du transfert des responsabilités : réorganisation administrative, transfert d'effectifs, d'équipements, etc.

En conclusion, la Commission estime que, malgré la complexité de la démarche de mise en place et sous réserve des propositions applicables aux grandes agglomérations, l'avenue d'un renforcement majeur du palier supramunicipal, en l'occurrence les MRC, apparaît la solution préférable au problème de la fragmentation municipale et à celui des effets de débordement. Elle recommande en conséquence :

72. Que le gouvernement procède, sous réserve des mesures applicables aux grandes agglomérations, à un renforcement majeur du palier supramunicipal des MRC comportant les éléments suivants :

- **transfert aux MRC de la responsabilité d'une part importante des services jusqu'ici assurés par les municipalités locales ;**
- **rationalisation des territoires des MRC, afin que leur taille soit suffisante pour permettre l'exercice optimal de leurs responsabilités ;**
- **élection des membres des conseils des MRC au scrutin universel direct ;**
- **abolition du système des quote-parts et attribution aux MRC de sources de revenus autonomes.**

7.1.2 REFONTE DES STRUCTURES MUNICIPALES CONCERNANT LES AGGLOMÉRATIONS MAJEURES AUTRES QUE QUÉBEC ET MONTRÉAL

La Commission estime que les six agglomérations de plus de 100 000 habitants désignées comme des régions métropolitaines de recensement (RMR) devraient faire l'objet de mesures spécifiques. Toutefois, les six RMR n'ont pas toutes la même importance. Pour les fins de la présente section, sont exclues d'emblée les agglomérations de Québec et de Montréal, qui feront l'objet de recommandations spécifiques présentées dans la section suivante. Restent donc les agglomérations de Chicoutimi-Jonquière, de Sherbrooke, de Trois-Rivières et de l'Outaouais, dont les cartes insérées plus loin dans le présent chapitre décrivent le territoire.

Les options envisageables dans le cas de ces agglomérations sont des variantes de celles examinées précédemment pour l'ensemble du territoire, à savoir le recours à la collaboration volontaire des municipalités (qui ne sera pas explicitée ici, puisque les caractéristiques de cette option sont identiques à celles décrites à la section précédente), la maximisation des fusions de municipalités locales et le renforcement majeur du palier supramunicipal. Quatre options sont présentées. Les deux premières sont celle d'un recours aux fusions et celle d'un renforcement du palier supramunicipal, avec retrait de la juridiction des MRC sur le territoire de l'agglomération. Les deux autres options reprennent la même alternative entre fusions et renforcement du palier supramunicipal,mais en maintenant la juridiction des MRC sur les agglomérations concernées. Ces options doivent se traduire par des modalités spécifiques à chacune des quatre agglomérations concernées, en particulier dans le cas de l'Outaouais, à cause de l'existence d'une communauté urbaine sur une partie du territoire.

OPTION
Fusion des municipalités locales des agglomérations et retrait de la juridiction des MRC sur les territoires concernés

Cette option consisterait à mettre en place une municipalité unique pour chaque agglomération, c'est-à-dire pour l'ensemble du territoire de la RMR ou, au minimum, pour la partie urbanisée de ce territoire (par exemple, le territoire de la Communauté urbaine de l'Outaouais (CUO), dans l'Outaouais). Ces nouvelles entités (qu'on pourrait convenir de désigner désormais par le vocable de « municipalités d'agglomération ») regrouperaient les responsabilités des paliers local et supramunicipal. En conséquence, les agglomérations concernées ne feraient plus partie du territoire des MRC et on y retrouverait un système à palier unique. Le retrait des grandes agglomérations des MRC obligerait vraisemblablement à revoir le découpage territorial des MRC périphériques, pour s'assurer qu'il demeure fonctionnel.

Cette solution se traduirait par une simplification radicale des structures municipales sur le territoire des agglomérations et une meilleure prise en charge des enjeux concernant ces dernières, tout en permettant une amélioration de l'équité fiscale à l'échelle des agglomérations. Par contre, en plus des problèmes évoqués précédemment à propos de l'option de maximisation des fusions, comme l'éloignement des citoyens et la résistance aux fusions, la présente option présenterait l'inconvénient de séparer le pôle urbain de la région avoisinante. Pour certains, cela constituerait plutôt un avantage, la coexistence rural-urbain dans les MRC n'étant pas toujours harmonieuse,mais la disparition du lieu où les perspectives rurales et urbaines peuvent s'articuler rendrait plus difficile l'adoption de stratégies pour contrôler l'étalement urbain. De plus, il serait désormais plus difficile de prendre en charge de nouvelles responsabilités et d'organiser des services de qualité dans les zones rurales, si on les privait de la masse critique du chef-lieu urbain. En conséquence, la Commission n'a pas retenu cette option.

OPTION
Création de communautés urbaines pour les agglomérations et retrait de la juridiction des MRC sur les territoires concernés

Cette option consisterait à maintenir un système à deux paliers, mais avec des instances supramunicipales distinctes pour l'agglomération et la zone périphérique, comme c'est d'ailleurs

déjà le cas dans l'Outaouais. À ceci près que son application se limiterait au territoire de l'agglomération, cette option pourrait prendre une forme similaire à l'option de renforcement majeur du palier supramunicipal décrite précédemment, ce qui se traduirait par le transfert de responsabilités importantes au palier supramunicipal, l'élection directe des dirigeants et l'attribution de sources de financement distinctes à ce palier. Un tel scénario obligerait à revoir le découpage territorial des MRC visées par le retrait des municipalités de l'agglomération, pour assurer qu'il demeure fonctionnel, mais rendrait moins nécessaire la fusion des municipalités locales de l'agglomération.

Ce scénario a comme avantages de permettre un meilleur exercice des responsabilités à l'égard des enjeux qui concernent l'agglomération, de conserver des instances locales proches des citoyens, tout en assurant une imputabilité accrue du palier supramunicipal, et d'éviter les difficultés inhérentes à un processus de fusion massive des municipalités locales. Par contre, ce scénario maintiendrait la lourdeur administrative et les conflits associés au système à deux paliers et ne faciliterait pas l'exercice des responsabilités à l'égard des enjeux qui transcendent le territoire de l'agglomération proprement dite. Comme pour la précédente, la présente option aurait pour effet de séparer le pôle urbain de la région avoisinante. En conséquence, la Commission n'a pas retenu cette option.

OPTION
Fusion des municipalités locales des agglomérations, maintien de la juridiction des MRC sur les territoires concernés

Cette option consisterait à maintenir un système à deux paliers à l'échelle du territoire de la MRC, tout en regroupant en une seule les municipalités locales de l'agglomération selon le territoire de la RMR ou, au minimum, celles de la partie urbanisée de ce territoire. Le cas échéant, le territoire des MRC concernées serait redécoupé, afin que chaque agglomération soit entièrement comprise à l'intérieur d'une seule MRC. Dans le cas de Chicoutimi-Jonquière, le problème ne se pose pas, puisque l'agglomération est déjà comprise en entier dans la MRC du Fjord-du-Saguenay. Dans le cas de Trois-Rivières, la présente orientation impliquerait le regroupement, total ou partiel, des MRC de Francheville et de Bécancour. Le cas de Sherbrooke est plus complexe, puisque l'agglomération comprend toute la MRC de Sherbrooke, mais chevauche également une partie des territoires des MRC de Val-Saint-François, du Haut-Saint-François, de Coaticook et de Memphrémagog ; une étude plus approfondie sera sans doute nécessaire pour déterminer s'il est préférable de procéder au regroupement de toutes ces MRC, ou d'une partie de leur territoire seulement, à l'exemple de ce qui a été fait dans le cas de la Commission scolaire de la région de Sherbrooke, pour constituer une nouvelle MRC qui engloberait l'agglomération de Sherbrooke et un certain nombre de localités avoisinantes. Enfin, dans le cas de l'Outaouais, il s'agirait de regrouper les territoires de la CUO et de la MRC des Collines.

Dans la présente option, le partage des responsabilités entre les municipalités locales et la MRC ne serait pas uniforme. Pour le territoire de l'agglomération, c'est la municipalité d'agglomération issue des fusions qui assurerait les services de nature locale, mais aussi la plupart des services courants de nature supralocale. La MRC exercerait ces responsabilités supralocales courantes pour le reste de son territoire et assurerait, pour l'ensemble de son territoire y compris l'agglomération, les responsabilités de nature stratégique ou régionale. Comme dans les autres

scénarios, les dirigeants de la MRC seraient élus au scrutin direct et la MRC disposerait désormais de sources autonomes de revenus.

Cette option a comme avantages de faciliter la cohésion en réduisant le nombre d'acteurs, d'améliorer l'équité fiscale à l'échelle de l'agglomération et de la MRC, de permettre un meilleur exercice des responsabilités à l'égard des enjeux qui concernent l'agglomération, tout en maintenant une instance dotée d'un territoire plus vaste, où peuvent s'exercer les responsabilités qui transcendent l'agglomération et où les perspectives rurales et urbaines peuvent s'articuler. Les inconvénients d'un regroupement en une seule des municipalités de l'agglomération sont les mêmes que ceux évoqués à propos de l'option de maximisation des fusions, soit la création de municipalités que leur taille éloignerait des citoyens et le risque d'une résistance à des fusions jugées trop radicales.

La Commission estime que cette option est probablement celle qui s'adapterait le mieux à la problématique des agglomérations majeures autres que Québec et Montréal, tout en préservant une perspective régionale pour les fonctions de type stratégique. Toutefois, il est apparu souhaitable que le milieu puisse exercer un certain choix quant aux fusions à réaliser et au partage des responsabilités entre le palier local et le palier supramunicipal,à l'image de la formule appliquée aux agglomérations du Nouveau-Brunswick. C'est pourquoi la recommandation relative à la présente option est présentée de façon intégrée avec celle de l'option suivante.

OPTION
Maintien de plusieurs municipalités dans les agglomérations et transfert majeur de responsabilités au palier supramunicipal

Advenant que les municipalités des agglomérations concernées ou du centre urbanisé de celles-ci ne soient pas fusionnées en une seule municipalité d'agglomération, l'option d'un renforcement majeur du palier supramunicipal devrait s'appliquer à l'échelle du territoire des MRC dont font partie ces agglomérations, étant entendu que le découpage des MRC serait alors revu pour faire en sorte qu'une agglomération soit entièrement comprise dans le territoire d'une seule MRC. Selon cette option, les municipalités locales conserveraient la responsabilité des services et des équipements à portée strictement locale, tandis que le palier supramunicipal, dont les dirigeants seraient désormais élus au scrutin direct et qui disposerait de sources autonomes de revenus,se verrait confier, pour l'ensemble du territoire incluant l'agglomération, les services et les équipements à portée supralocale, de même que les responsabilités de type stratégique.

Les avantages et inconvénients d'une telle option sont les mêmes que ceux évoqués à propos de l'option de renforcement du palier supramunicipal proposée précédemment. Il faut aussi souligner que dans un tel scénario, les enjeux concernant l'agglomération seraient pris en charge par une entité dont le territoire excéderait celui de l'agglomération. Cela comporte à la fois l'inconvénient d'une dilution des préoccupations relatives à l'agglomération et l'avantage d'une mise en perspective de ces préoccupations dans un contexte régional plus large, ce qui était précisément le but visé par la création des MRC.

La Commission estime qu'une telle option permettrait une prise en charge adéquate des enjeux supralocaux et qu'elle devrait constituer l'un des termes de l'alternative soumise au choix du milieu dans le cadre d'une formule inspirée de celle du Nouveau-Brunswick. Selon cette formule, les municipalités des quatre territoires constitués des RMR de Trois-Rivières, de

Sherbrooke, de Chicoutimi-Jonquière et de l'Outaouais, seraient tenues, à l'intérieur d'un délai déterminé de un an, par exemple, de choisir entre deux options :

- le maintien du découpage actuel des municipalités locales, assorti d'un transfert majeur de responsabilités à l'instance supramunicipale dont le territoire inclut l'agglomération ;
- le regroupement en une seule municipalité des municipalités locales de l'agglomération ou du centre urbanisé de celle-ci, assorti d'un transfert de responsabilités moindre vers l'instance supramunicipale. La municipalité d'agglomération exercerait ainsi sur son territoire la responsabilité des services de nature locale et de la plupart des services courants de nature supralocale. La MRC exercerait la responsabilité de ces services supralocaux courants pour le reste de son territoire, de même que les responsabilités de type stratégique concernant l'ensemble de son territoire, incluant l'agglomération.

Un médiateur-arbitre serait désigné dès le départ par le gouvernement pour accompagner la démarche des municipalités de l'agglomération et veiller à ce que les autres parties concernées soient consultées, par exemple les groupes socio-économiques et les municipalités avoisinantes. Au terme de la démarche, si aucune décision n'était prise par le milieu, le médiateur-arbitre devrait soumettre au gouvernement des recommandations quant aux structures et au partage des responsabilités devant s'appliquer sur le territoire. Le gouvernement devrait déterminer au préalable, en s'appuyant sur des études le cas échéant, le territoire considéré comme constituant l'agglomération, de même que le territoire révisé des MRC de la région dont cette agglomération fait partie.

La Commission recommande donc :

73. Que le gouvernement fasse obligation aux municipalités des quatre territoires constituant les agglomérations de Trois-Rivières, de Sherbrooke, de Chicoutimi-Jonquière et de l'Outaouais, de choisir, à l'intérieur d'un délai de un an et avec l'appui d'un médiateur-arbitre, entre les deux options suivantes :

- le maintien du découpage actuel des municipalités locales, assorti d'un transfert majeur de responsabilités à l'instance supramunicipale dont le territoire inclut l'agglomération ;

- le regroupement en une seule municipalité des municipalités locales de l'agglomération ou du centre urbanisé de celle-ci, assorti d'un transfert de responsabilités moindre à l'instance supramunicipale. La municipalité d'agglomération exercerait ainsi sur son territoire la responsabilité des services de nature locale et de la plupart des services courants de nature supralocale. La MRC assurerait ces services supralocaux courants pour le reste de son territoire, de même que les responsabilités de type stratégique concernant l'ensemble de son territoire.

Qu'au terme du délai de un an, si aucune décision n'est prise par le milieu, le médiateur-arbitre désigné par le gouvernement fasse à ce dernier une proposition quant aux structures et au partage des responsabilités devant s'appliquer dans les territoires concernés et que le gouvernement statue sur cette proposition.

Que le découpage des instances supramunicipales des territoires concernés soit revu, afin d'assurer que chaque agglomération soit entièrement comprise dans le territoire d'une seule instance supramunicipale, et que les MRC avoisinantes aient une taille suffisante pour leur permettre d'assumer leurs responsabilités.

Que les instances supramunicipales des territoires concernés disposent de sources de revenus autonomes et que leurs dirigeants soient élus au scrutin universel direct.

7.1.3 REFONTE DES STRUCTURES MUNICIPALES POUR LES AGGLOMÉRATIONS DE QUÉBEC ET DE MONTRÉAL

Les agglomérations de Québec et de Montréal, à cause de leur taille et de leur complexité, du nombre important de municipalités et des structures supramunicipales qu'on y retrouve, méritent de faire l'objet d'un examen particulier. Les options possibles dans leur cas se rattachent aux trois grandes avenues envisagées à propos des autres municipalités, à savoir le recours à la collaboration des municipalités, la maximisation des fusions et le renforcement majeur du palier supramunicipal, mais avec les dispositions particulières qu'exigent la spécificité de Québec et de Montréal et la nécessité d'assurer une prise en charge des enjeux concernant l'agglomération dans son ensemble.

OPTION
Recours à la collaboration municipale

L'option d'un recours à la collaboration municipale comporterait le maintien des organismes supramunicipaux existants dans leur structure, leurs responsabilités et leur territoire actuels, de même que celui des municipalités locales, sous réserve des fusions volontaires. Toutefois, afin de traiter les problématiques d'agglomération, la Commission de développement de la métropole (CDM) serait activée, les sociétés de transport en commun de l'agglomération de Montréal seraient rattachées directement à l'Agence métropolitaine de transport (AMT), un mécanisme de concertation à l'échelle de l'agglomération serait mis en place à Québec et l'on envisagerait, dans les domaines où des mises en commun seraient jugées opportunes, par exemple pour le logement social et les équipements régionaux, la création d'agences ou d'organismes intermunicipaux de services pour une partie ou pour l'ensemble du territoire de l'agglomération. Certains éléments de cette option, qui correspond à un statu quo amélioré, pourraient être mis en place à court terme, comme le mentionne le chapitre précédent.

Le *Greater Vancouver Regional District* (GVRD) constitue une illustration de formule de collaboration intermunicipale, car elle s'apparente à celle de l'organisation intermunicipale de services (OIS) décrite à la section 7.1.1. Créé en 1967, le GVRD, dont les dirigeants ne sont pas élus mais issus des municipalités locales, a tout d'abord un rôle de planification stratégique du développement de la région, en collaboration avec les municipalités, et de planification des transports collectifs. Les municipalités membres doivent mettre de l'avant un énoncé de politique qui démontre que leur plan d'urbanisme s'inscrit dans la stratégie régionale. Le GVRD sert également d'organisme-parapluie à quatre agences juridiquement distinctes qui offrent certains services sur une base volontaire aux municipalités de la région, soit le *Greater Vancouver Sewerage and*

Drainage District, le *Greater Vancouver Water District*, le *Greater Vancouver Hospital District* et la *Greater Vancouver Housing Corporation*. Une nouvelle agence, la *Greater Vancouver Transportation Authority*, entrera en fonction en 1999 et remplacera une agence provinciale, la *B.C. Transit*. Finalement, le GVRD est directement responsable des parcs régionaux, du contrôle de la qualité de l'air, des services d'urgence et de l'assistance technique aux municipalités en matière de relations de travail.

Cependant, dans une optique de réforme globale, la Commission estime qu'il convient plutôt d'envisager les options qui suivent, lesquelles constituent des dosages différents de l'avenue des fusions et de celle du renforcement du palier supramunicipal.

OPTION
Maintien du découpage actuel des municipalités locales et mise en place d'une instance métropolitaine assumant l'ensemble des responsabilités à portée supralocale

Ce scénario postule que les activités à incidence supralocale, tant les services courants que les responsabilités d'ordre stratégique, seraient prises en charge par un palier supramunicipal dont les dirigeants seraient élus au scrutin direct et qui disposerait de sources de revenus qui lui seraient propres. Pour que les enjeux d'agglomération comme l'étalement urbain, le développement économique et le transport en commun soient pris en charge adéquatement, ce palier supramunicipal devrait consister en une instance métropolitaine dont le territoire serait sensiblement équivalent à celui de la RMR. Dans le cas de Montréal, on devrait toutefois exclure le territoire de la sous-agglomération de Saint-Jérôme, qui était considérée jusqu'à tout récemment comme une agglomération distincte. Cette instance métropolitaine assumerait l'ensemble des fonctions actuellement exercées par les communautés urbaines et les organismes qui en relèvent, par les MRC de l'agglomération, de même que, à Montréal, les responsabilités de l'AMT et celles que la Loi prévoit confier à la CDM. Les diverses fonctions confiées à l'instance métropolitaine pourraient être exercées par des commissions formées d'élus provenant de cette instance. Ces commissions auraient notamment mandat de consulter les citoyens et les groupes concernés dans leur domaine de responsabilités. On pourrait ainsi songer à une Commission de l'aménagement du territoire, une Commission de la promotion et du développement économiques, une Commission des transports, une Commission des affaires sociales, etc.

Par ailleurs, un territoire aussi vaste que celui de la RMR, quoique optimal sous les rapports de la planification stratégique d'agglomération et du financement des services à portée régionale, ne l'est pas nécessairement pour la gestion opérationnelle de tous les services. Une organisation déconcentrée de la gestion des services supralocaux, à géométrie variable, devrait donc être prévue ; par exemple, des corporations distinctes relevant de l'instance métropolitaine pourraient assurer la gestion opérationnelle du transport en commun sur une partie déterminée du territoire de l'agglomération.

Selon cette option, les municipalités locales ne conserveraient que la responsabilité des services définis comme étant de portée locale. Dans ce contexte, les fusions seraient moins nécessaires et le découpage des municipalités locales ne serait pas modifié, sinon de façon volontaire. Par contre, la restructuration des responsabilités en fonction du territoire de l'agglomération aurait pour conséquence que les territoires des MRC situées en périphérie de l'agglomération devraient éventuellement être réorganisés pour assurer le maintien de leur viabilité. De même, le

regroupement de l'agglomération sous une instance politique unique aurait pour effet de remettre en question des régions administratives, en particulier à Montréal, où l'agglomération chevauche plusieurs régions.

Cette option a comme avantages d'améliorer l'équité fiscale à l'échelle de l'agglomération, d'assurer une imputabilité accrue du palier supramunicipal, de permettre un meilleur exercice des responsabilités à l'égard des enjeux et des services qui transcendent le palier local, tout en conservant des instances locales proches des citoyens. Elle élimine la nécessité d'un recours à des régies ou des ententes intermunicipales avec des territoires disparates et permet de plus d'éviter les difficultés inhérentes à un processus de fusion massive des municipalités locales. Par contre, cette option entrainerait, pendant une période transitoire,une démarche de mise en œuvre complexe (développement de la capacité administrative des instances métropolitaines, révision du découpage territorial, mise en place d'un nouveau mode électoral et d'un nouveau régime de financement, opérationnalisation des transferts de responsabilités et réorganisations administratives en découlant, etc.) et elle maintiendrait dans une certaine mesure la lourdeur administrative et les conflits associés à un système à deux paliers.

Les membres de la Commission, estimant que le morcellement des municipalités locales dans les agglomérations de Québec et de Montréal y rendait les regroupements impératifs, ont choisi de ne pas privilégier la présente option d'une prise en charge de l'ensemble des responsabilités supralocales par une instance métropolitaine. Toutefois, il y aurait lieu de la mettre en œuvre, advenant que la démarche de fusions prévue dans l'option suivante ne puisse être menée à bien.

OPTION
Fusion des municipalités locales et mise en place d'une instance métropolitaine assumant les responsabilités supralocales de type stratégique.

Cette option consisterait à réduire le plus possible le nombre de municipalités locales sur un territoire correspondant sensiblement à ceux des RMR de Québec et de Montréal,à l'exclusion de la sous-agglomération de Saint-Jérôme, et à remplacer les instances supramunicipales de ces territoires par une instance métropolitaine élue exerçant certaines responsabilités pour l'ensemble de l'agglomération.

Les commissaires estiment qu'étant donné les inconvénients de la fragmentation actuelle en termes de concurrence intermunicipale et de manque de cohérence et de synergie,un regroupement des municipalités des agglomérations de Montréal et de Québec est impératif et que le gouvernement devrait prendre les mesures pour qu'il se réalise. Toutefois, il ne leur est pas apparu opportun de formuler des recommandations détaillées quant au découpage territorial souhaitable, car cela aurait exigé des études plus approfondies et une consultation du milieu.

Diverses options sont d'ailleurs possibles quant au découpage territorial dans les agglomérations de Québec et de Montréal. Si l'on peut exclure d'emblée l'hypothèse d'une ville unique pour toute l'agglomération,à cause de sa trop grande taille, celle d'une ville pour le territoire de la CUQ et celui de la CUM (« une île – une ville ») a des partisans,même si elle prête flanc à la même critique.Si l'on envisage, par contre, de conserver plus d'une municipalité sur les territoires de la CUM et de la CUQ, on doit s'assurer que ces municipalités d'agglomération soient d'une taille suffisante pour assumer des responsabilités supralocales, qu'il n'y ait pas de disparités trop

importantes entre elles en ce qui a trait à la capacité fiscale, dans l'optique de permettre une répartition équitable des charges sur le territoire, et enfin que ces municipalités correspondent dans une certaine mesure à des communautés d'identification.

Afin d'amorcer la discussion, le présent rapport soumet une hypothèse selon laquelle, pour l'agglomération (RMR) de Montréal, la Ville de Laval demeurerait telle qu'elle est, les municipalités de la Rive-Nord et de la Rive-Sud seraient regroupées sur une base qui pourrait correspondre plus ou moins au territoire des MRC actuelles, tandis que le nombre de municipalités sur l'île de Montréal pourrait être ramené à cinq, comme l'envisageait le rapport Hanigan de 1973, ou à trois, à l'image du découpage retenu pour les commissions scolaires francophones de l'île de Montréal. Cependant, afin d'assurer une clientèle suffisante à la commission scolaire francophone de l'Ouest de l'île, les municipalités de LaSalle, Verdun, Outremont, Mont-Royal, Hampstead, Montréal Ouest, Lachine, Saint-Pierre et Côte-Saint-Luc font partie de son territoire, alors que selon la variante à trois municipalités envisagée ici, elles seraient regroupées avec la Ville de Montréal. Par contre, à l'image du découpage retenu pour fins scolaires et de ce que proposait le rapport Hanigan, la présente hypothèse prévoit que les secteurs de Pointe-aux-Trembles et de Rivière-des-Prairies seraient détachés de Montréal pour faire partie d'une municipalité de l'Est de l'île. Pour l'agglomération de Québec, l'hypothèse envisagée serait celle du maintien de trois municipalités sur le territoire de l'actuelle Communauté urbaine de Québec, autour des pôles que constituent Sainte-Foy, Beauport, Charlesbourg et Québec, d'une municipalité pour la Rive-Sud et d'une autre qui correspondrait essentiellement au territoire de la MRC de la Jacques-Cartier, excluant les territoires non organisés. Les cartes insérées dans le présent chapitre illustrent les diverses hypothèses.

Les municipalités d'agglomération issues des fusions récupéreraient la responsabilité de la plupart des services courants à portée supralocale, en plus de continuer à assurer les services définis comme locaux. Les enjeux stratégiques de type métropolitain seraient pris en charge par une instance métropolitaine couvrant l'ensemble du territoire de l'agglomération, de même que la responsabilité des services courants à incidence métropolitaine, ou de ceux dont la prise en charge à ce palier serait jugée avantageuse. Cette instance métropolitaine viendrait remplacer les communautés urbaines et les MRC situées sur le territoire de l'agglomération, de même que, à Montréal, l'Agence métropolitaine de transport (AMT) et la Commission de développement de la métropole (CDM). La répartition des fonctions entre l'instance métropolitaine et les municipalités d'agglomération pourrait être différente dans l'agglomération de Montréal et dans celle de Québec, la taille moindre de cette dernière pouvant conduire à ce que l'on confie davantage de fonctions au palier métropolitain.

Il est à noter qu'une telle instance existe dans la région de Portland, capitale de l'Orégon. Le Portland Metropolitan Service District, créé en 1979, est le seul gouvernement métropolitain élu aux États-Unis. Il est composé de sept conseillers élus au suffrage universel, représentant chacun un district de la région métropolitaine, d'un président et d'un vérificateur également élus au suffrage universel. Ses principales responsabilités ont trait à l'aménagement du territoire, au transport en commun, à la gestion des déchets et à celle des équipements et des parcs régionaux. Son financement provient de tarification, de quote-parts des municipalités et de taxes approuvées par référendum, notamment une taxe sur les établissements hôteliers. Fait intéressant, le Portland Metropolitan Service District, qui existe depuis 20 ans et est reconnu pour son fonctionnement harmonieux et les améliorations qu'il a apportées à sa région métropolitaine, a juridiction sur le

territoire de 25 municipalités regroupant près de la moitié de la population totale de l'Orégon. Toutes proportions gardées, cela serait aussi le cas d'une instance métropolitaine dans la région de Montréal.

Les frontières établies pour l'agglomération pourraient se traduire par la scission du territoire de certaines MRC situées à la périphérie, de sorte qu'une réorganisation territoriale des MRC devrait être prévue. De même, le regroupement de l'agglomération sous une instance métropolitaine rendrait nécessaire une remise en question du découpage actuel des régions administratives gouvernementales.

La présente option présente les mêmes avantages que la précédente en ce qui a trait à l'imputabilité accrue du palier supramunicipal et à la prise en charge des enjeux métropolitains, en plus de réduire de façon radicale le nombre d'acteurs par des fusions importantes, ce qui est susceptible d'amener plus de synergie et de cohérence sur le territoire de ces deux RMR. Par contre, sous réserve de la mise en place de mécanismes de péréquation intermunicipale, cette option améliorerait dans une moindre mesure l'équité fiscale sur le territoire, à cause de la forte proportion de services qui continueraient d'être financés à l'échelle des municipalités d'agglomération. Elle éloignerait le palier local des citoyens, en raison de la taille qu'atteindraient les municipalités issues des regroupements, quoique l'adoption par celles-ci d'une organisation déconcentrée des services, par exemple sur le modèle des arrondissements parisiens, pourrait atténuer ce problème. Enfin, elle pose des problèmes d'application à cause de la résistance probable du milieu à un programme de fusions jugé trop radical.

Estimant, malgré les inconvénients précités, que la fragmentation des municipalités en milieu métropolitain constitue un problème devant être réglé prioritairement, la Commission recommande de privilégier la présente option et formule en conséquence les recommandations suivantes :

74. Que le gouvernement mette en œuvre, pour les agglomérations de Québec et de Montréal, une démarche de regroupement obligatoire des municipalités locales conduisant à réduire le nombre de ces dernières à tout au plus une vingtaine sur le territoire de la région métropolitaine de recensement (RMR) de Montréal, dont au plus cinq sur l'île de Montréal, et à cinq ou six sur le territoire de la RMR de Québec.

Que le découpage des MRC en périphérie de ces agglomérations soit revu, afin d'assurer qu'elles aient une taille suffisante pour leur permettre d'assumer leurs responsabilités, et que le découpage des régions administratives soit modifié pour éviter que les agglomérations ne soient divisées entre plus d'une région.

Que soit constituée, dans chacune de ces agglomérations, une instance métropolitaine dont le territoire serait sensiblement équivalent à celui de la région métropolitaine de recensement, à l'exclusion de la sous-agglomération de Saint-Jérôme, qui remplacerait les instances supramunicipales existant sur ce territoire, dont, à Montréal, la Communauté urbaine de Montréal et l'Agence métropolitaine de transport, et qui assumerait les mandats que la Loi prévoyait confier à la Commission de développement de la métropole.

Que les instances métropolitaines de Québec et de Montréal disposent de sources de revenus autonomes et que leurs dirigeants soient élus au scrutin universel direct.

Que les instances métropolitaines assument la responsabilité des fonctions stratégiques pour l'agglomération, des services courants à incidence métropolitaine et, le cas échéant, de ceux dont la prise en charge à ce palier serait jugée avantageuse.

Que les municipalités d'agglomération issues des regroupements exercent sur leur territoire la responsabilité des services de type local et adoptent pour ce faire une organisation déconcentrée des services, sur le modèle des arrondissements de quartiers, et qu'elles exercent aussi la responsabilité de la plupart des services courants à portée supralocale.

Qu'advenant qu'une démarche significative de fusions ne puisse être menée à bien, les instances métropolitaines de Québec et de Montréal se voient confier la responsabilité de l'ensemble des fonctions et services à portée supralocale.

7.1.4 LES AUTRES ORGANISMES LOCAUX À VOCATION SUPRALOCALE

Il existe, aux paliers local, supralocal et régional, divers organismes indépendants des instances municipales et qui ont pour vocation d'offrir des services à caractère local ou supralocal dans un domaine spécifique. Certains de ces organismes unifonctionnels (à ne pas confondre avec les organismes municipaux exerçant des responsabilités dans un domaine spécifique, comme les régies ou sociétés intermunicipales) sont décentralisés, comme les commissions scolaires, qui disposent d'un pouvoir de taxation et dont les dirigeants sont élus au scrutin direct, d'autres correspondent à des formes de décentralisation administrative ou de déconcentration, comme les Centres locaux de développement (CLD), les cégeps, les Régies régionales de la santé et des services sociaux et les établissements qui en relèvent (CLSC,CHSLD). Il a souvent été mentionné que la prolifération de tels organismes,même si elle assure la prise en considération plus immédiate des besoins des clientèles spécifiques,a par contre pour effets de désorienter le citoyen et de diluer l'imputabilité. Un arrimage plus étroit de ces organismes avec les instances municipales est donc perçu par certains comme un moyen de consolider le gouvernement local.

OPTION

Rattachement des organismes unifonctionnels autres que scolaires aux instances supramunicipales

Il s'agirait de subordonner légalement les organismes unifonctionnels œuvrant dans les secteurs de la santé et des services sociaux de première ligne (CLSC et CHSLD) et du développement économique local (CLD) aux instances supramunicipales de leur territoire,selon un modèle apparenté à celui des sociétés relevant des communautés urbaines[3]. Ces organismes seraient désormais dirigés par des conseils composés d'élus supramunicipaux du territoire et de représentants des usagers, leur budget serait approuvé par l'instance supramunicipale dont ils

3. Le cas des organismes du secteur scolaire est considéré plus loin.

relèveraient, et leur financement serait partagé, le cas échéant, entre les transferts gouvernementaux et les sources locales, selon des proportions à établir. Il faudrait également prévoir des modalités qui assurent que le rattachement au secteur municipal n'ait pas pour effet de transposer dans ces organismes les conditions salariales plus coûteuses qu'on retrouve dans les municipalités. Un tel rattachement des organismes unifonctionnels aux instances supramunicipales rendrait également nécessaire une harmonisation des territoires.

La pertinence du rattachement des organismes unifonctionnels aux instances supramunicipales, envisagé selon la présente option, est fonction d'un transfert de responsabilités dans les domaines concernés du gouvernement à ces instances. Elle sera examinée plus loin dans le présent chapitre. Néanmoins, dans un contexte de décentralisation et de réforme globale du gouvernement local, il serait opportun, de l'avis de la Commission, que les divers organismes unifonctionnels soient rattachés aux instances supramunicipales, afin de favoriser l'émergence d'instances fortes, exerçant des responsabilités sur leur territoire à l'égard de toute la gamme des services à caractère supralocal. Entre temps, il serait intéressant, ainsi que l'évoquait devant la Commission la Table des préfets des MRC de la Côte Nord, que le gouvernement permette d'expérimenter des formes de gestion commune des services municipaux, scolaires, sociaux et de santé, comme le souhaiteraient les gens du milieu à Fermont. En conséquence, la Commission recommande ce qui suit :

75. **Que soit envisagé à moyen terme, dans un contexte de décentralisation et de réforme globale du gouvernement local, le rattachement aux instances supramunicipales de l'ensemble des organismes indépendants ayant pour vocation d'offrir des services à caractère local ou supralocal.**

76. **Que le gouvernement permette aux milieux qui le souhaitent d'expérimenter des formes de gestion commune des services municipaux, éducatifs, sociaux et de santé.**

7.2 LE PARTAGE DES RESPONSABILITÉS

L'établissement du partage optimal des responsabilités en ce qui a trait aux services publics dispensés sur le territoire requiert un examen selon deux axes :

- le partage entre le gouvernement et les instances locales, soit du haut vers le bas (décentralisation) ou du bas vers le haut (centralisation) ;
- le partage entre les instances locales elles-mêmes, soit entre paliers (local, supralocal et régional), soit entre les instances municipales et les différentes instances unifonctionnelles décentralisées ou déconcentrées.

Ce réexamen oblige à se demander quelle instance est la mieux placée pour déterminer les besoins des citoyens et les services à offrir, pour financer ces services et pour les gérer.

Concrètement, la détermination du palier le plus apte à définir les besoins des citoyens de même que les services à offrir dans un domaine déterminé, et par conséquent du palier qui devrait assumer l'essentiel des coûts, est fonction de la zone d'incidence du problème que le service vise à régler ou des bénéfices qui en découlent. La responsabilité d'un service dont le but principal est

de redistribuer la richesse à l'échelle de la société devrait donc revenir au palier central (le gouvernement), tandis qu'un service dont les bénéfices se bornent aux citoyens d'un territoire délimité devrait être assuré par l'instance locale ou supralocale qui correspond le plus à ce secteur géographique. Dans les faits, la plupart des services publics ont,à des degrés divers,un caractère mixte, d'où une responsabilité partagée entre le gouvernement et les instances locales.

Par contre, la détermination du palier le plus apte à gérer un service réfère à des considérations d'économies d'échelle et de mode d'organisation. En principe,un service qui ne peut atteindre une qualité acceptable en deça d'un seuil critique, ou dont la mise en commun peut permettre des économies d'échelle, devrait être géré à un palier supérieur. Par contre, lorsque la prestation d'un service suppose un contact régulier avec la clientèle d'un territoire déterminé, il y a avantage à en situer la gestion au palier le plus proche de cette clientèle.

Les intervenants devant la Commission ont peu approfondi les questions du partage des responsabilités et de la décentralisation, la plupart s'en tenant aux principes généraux. Ainsi, l'Union des municipalités de banlieue de Montréal (UMBM) a recommandé que le régime fiscal municipal se fonde sur un partage clair et efficace des rôles et responsabilités entre les niveaux local, régional, métropolitain et gouvernemental, et que ce partage soit négocié, tandis que la Fédération des commissions scolaires (FCSQ) a indiqué que ce réseau s'estimait capable de prendre en charge des responsabilités additionnelles en matière de loisirs, de sports et de culture. Certains intervenants du secteur municipal ont manifesté de la méfiance à l'égard des intentions du gouvernement, qui a accru unilatéralement les responsabilités des municipalités par le passé, sans leur donner accès aux ressources correspondantes. Peu d'intervenants se sont prononcés explicitement sur la pertinence d'une décentralisation accrue, à l'exception de la CSN, qui préconise une large décentralisation des responsabilités au bénéfice de gouvernements régionaux, et de la MRC de l'Abitibi, qui voit dans la décentralisation la clef du développement local et estime les municipalités capables d'assumer de nouvelles responsabilités. Par contre, divers intervenants ont reconnu implicitement la pertinence d'une décentralisation, en proposant une révision du partage des responsabilités entre le gouvernement et les municipalités (Groupe des petites villes-centres du Québec), l'amorce de négociations à ce sujet avec le gouvernement (UMQ), ou en posant des conditions, en particulier que le gouvernement accorde aux municipalités des ressources suffisantes (transferts accrus, nouvelles sources fiscales, dispositions permettant une marge de manœuvre accrue en ce qui a trait aux coûts de main-d'œuvre) et que les transferts de responsabilités ne soient pas imposés.À ce propos, l'UMQ a rappelé que l'accord de principe convenu en 1995 avec le gouvernement posait les préalables suivants aux transferts de responsabilités :

- un rééquilibre des rapports de force entre employeurs et employés ;
- une réforme de la fiscalité municipale menant à une diversification des revenus ;
- un allégement des contrôles et des normes encadrant l'action des municipalités ;
- la création d'un mécanisme officiel de négociations ;
- le respect du principe qu'il n'y ait pas de taxation sans représentation élue ;
- des revenus suffisants accompagnant tout transfert de responsabilités.

Par contre, l'Alliance des manufacturiers et des exportateurs du Québec a indiqué que le rôle des municipalités devrait se limiter aux services locaux et que si le gouvernement leur confiait des responsabilités d'une autre nature, les paramètres des programmes visés devraient continuer à être déterminés par le gouvernement et leur financement devrait être distinct de la fiscalité municipale. Enfin, l'Association des directeurs municipaux du Québec a fait valoir que toutes les fonctions à décentraliser ne devraient pas nécessairement être dirigées vers la même instance et que les communautés ne sont pas toutes en mesure d'assumer les mêmes responsabilités, tandis que la Communauté urbaine de Québec a indiqué qu'une décentralisation avec compensation à la pièce n'avait pas d'avenir.

Des intervenants ont également abordé des questions plus spécifiques en matière de partage des responsabilités. Ainsi, certains ont proposé que les instances municipales se voient doter de responsabilités accrues en matière de développement économique et de gestion des ressources naturelles, d'autres que la compensation gouvernementale pour la prise en charge municipale des routes locales à compter de 1993 soit maintenue. L'UMRCQ a demandé que la responsabilité de déterminer la façon d'assurer les services policiers de base sur leur territoire soit laissée aux municipalités. En matière de logement social, les associations représentant les locataires ont insisté sur l'importance d'un maintien du rôle de l'État et d'une meilleure répartition des coûts entre les municipalités. Enfin, la question des équipements régionaux, qui est reliée au partage des responsabilités, a surtout été abordée sous l'angle des modalités de partage des coûts.

L'examen du partage des responsabilités entre paliers gouvernementaux dans des juridictions comparables au Québec révèle que ce dernier ne s'écarte pas de façon marquée des tendances qu'on observe ailleurs, si ce n'est par l'absence du secteur municipal du domaine des services sociaux et de santé, ce en quoi il fait figure d'exception. Cependant, on observe quelques expériences de décentralisation beaucoup plus poussée vers les paliers local et supralocal qu'au Québec, par exemple dans les pays scandinaves.

Dans la suite de la présente section, on procédera à un examen domaine par domaine pour tenter d'établir une hypothèse de répartition optimale des responsabilités entre les paliers de gouvernement. Il est à noter que les données financières citées proviennent généralement des statistiques du ministère des Affaires municipales et de la Métropole sur les dépenses des organismes municipaux observées en 1996, et parfois des statistiques sur les prévisions budgétaires pour 1998. Les données sur les transferts gouvernementaux proviennent généralement du livre des crédits 1998-1999. Dans les pages qui suivent, les références au palier supramunicipal désignent les instances supramunicipales au sens habituel du terme (MRC, instances métropolitaines), mais aussi les municipalités d'agglomération résultant de la fusion en une seule (ou en quelques-unes, à Québec et Montréal) des municipalités locales des principales agglomérations, dont la taille leur permettrait désormais d'exercer des responsabilités de niveau supralocal. Les municipalités d'agglomération sont donc considérées comme des instances supramunicipales eu égard aux responsabilités de type supralocal (sauf celles devant obligatoirement s'exercer sur un territoire plus large) et comme des instances locales pour les responsabilités définies comme locales.

7.2.1 SÉCURITÉ PUBLIQUE

Le domaine de la sécurité publique comprend un ensemble de services très interreliés, soit la police, la lutte contre les incendies et la sécurité civile, de même que, dans une certaine mesure,

le transport ambulancier. Dans l'aménagement des responsabilités, il importera de tenir compte de cette interdépendance.

7.2.1.1 Police

Les services de police sont partagés entre la Sûreté du Québec (SQ), le Service de police de la Communauté urbaine de Montréal (SPCUM) et 138 corps municipaux ou supramunicipaux desservant 240 municipalités, avec des dépenses de 409 M $ pour la SQ, de 382 M $ pour le SPCUM et de 482 M $ pour les autres corps. Les services policiers municipaux font l'objet d'un encadrement gouvernemental, qui porte non seulement sur les services à offrir, mais aussi sur l'organisation de ces services et les ressources qui y sont affectées. Les services policiers peuvent être divisés entre les services de base et les services spécialisés.

Les services de base comprennent les activités de surveillance et de patrouille, ainsi que les tâches d'enquête initiale, de dépôt des actes d'accusation, de délivrance des constats d'infraction et de suivi devant les tribunaux. En vertu des modifications législatives et réglementaires entrées en vigueur le 1er janvier 1997, toutes les municipalités de plus de 5 000 habitants sont tenues d'assurer les services policiers de base, elles-mêmes ou par un recours à des ententes intermunicipales. C'est le cas des 29 municipalités de la CUM (1,8 million d'habitants) et de 240 autres municipalités (3,7 millions d'habitants). Les municipalités de 5 000 habitants et moins (1 195 municipalités et 1,6 million d'habitants) doivent être, sauf exception, desservies par la SQ dans le cadre d'ententes quinquennales avec la MRC du territoire concerné. Les dépenses encourues par la SQ pour les services de base offerts à ces municipalités, incluant les coûts de gestion afférents, sont de 202 M $, dont 100 M $ sont facturés aux municipalités concernées. Cette tarification est fixée par règlement, selon une grille qui tient compte de la population et de la richesse foncière. À compter du 1er janvier 1997, elle a été haussée de 65 M $ à 100 M $, soit environ 50 % des coûts. Le ministre de la Sécurité publique conserve le pouvoir d'autoriser les municipalités de moins de 5 000 habitants à être desservies par la constitution d'un corps de police régional, mais il n'a pas retenu, sauf exception, les propositions présentées par les MRC à cet effet. Le mémoire que l'UMRCQ a présenté à la Commission demande d'ailleurs que le gouvernement laisse le choix aux municipalités en cette matière.

Par ailleurs, l'exercice par les municipalités de leurs responsabilités en matière de services de base peut se traduire par certains coûts pour le gouvernement, par exemple l'incarcération temporaire dans des établissements gouvernementaux de personnes arrêtées par des agents municipaux.

Les services spécialisés comprennent les enquêtes spécialisées et les services de soutien supposant une expertise technique. C'est le SPCUM qui les assure sur le territoire de la CUM et la SQ pour le reste du Québec, quoique les corps policiers de certaines municipalités importantes assurent une partie de ces services sur leur territoire. Soulignons que, selon la réglementation applicable aux services de base, la démarcation entre ceux-ci et les services spécialisés varie selon la taille de la municipalité, les enquêtes relatives à certains genres de crimes étant considérées assimilables aux services de base dans les municipalités plus importantes. En matière de services spécialisés, la problématique est celle d'une prise en charge incomplète par les municipalités des agglomérations en dehors de l'île de Montréal, à cause de leur fragmentation et de l'absence d'une

définition claire de leurs responsabilités en la matière, et d'une prise en charge sans compensation de ces responsabilités par le SPCUM sur l'Île de Montréal.

Les services policiers de base sont de type territorial, puisqu'ils visent la population locale et des crimes se limitant à un territoire déterminé. Pour les municipalités de plus de 5 000 habitants, le service doit d'ailleurs obligatoirement être pris en charge par un corps policier municipal et un tel principe devrait normalement s'appliquer à l'ensemble du territoire. Comme l'offre de services de qualité dans ce domaine exige un certain seuil critique, il apparaît préférable que la gestion soit assurée par le palier supramunicipal, de même que le financement correspondant. Toutefois, comme l'État conserve la responsabilité d'assurer un niveau de sécurité adéquat pour l'ensemble de la population du Québec, cela justifie que les municipalités continuent de faire l'objet d'un encadrement gouvernemental quant aux services à offrir, tout en allégeant les contrôles portant sur les moyens.

Cette option entrainerait l'intégration des corps de police locaux à des corps régionaux et le transfert à ces derniers des responsabilités de la SQ en matière de gendarmerie, sauf la patrouille des grandes autoroutes, recentrant la SQ sur son rôle de police nationale. Les actuelles ententes quinquennales entre les MRC et la SQ pourraient poser problème, si la constitution de corps policiers régionaux était laissée à l'initiative locale, car certaines municipalités moins riches pourraient trouver avantageux de laisser se poursuivre les ententes actuelles jusqu'à leur échéance. Cependant, si la constitution de corps régionaux s'insère dans un transfert général de responsabilités pour l'ensemble du territoire, il s'agira de procéder à l'abrogation simultanée de toutes les ententes quinquennales. Par ailleurs, la décision d'une municipalité d'agglomération de se doter d'un corps de police distinct de celui de la MRC pourrait obliger celle-ci à prévoir des modalités comme la mise en commun avec une autre MRC.

Par contre, les services spécialisés « lourds », comme la lutte au crime organisé, qui visent des problèmes et ont des bénéfices à l'échelle du Québec, de même que les activités qui requièrent une expertise très pointue ou s'appliquent à un vaste territoire, devraient être centralisés. Cette orientation suppose qu'on retire au SPCUM certains de ses mandats dits « nationaux » pour les confier à la SQ ou, advenant qu'un tel réaménagement ne soit pas retenu, que le SPCUM reçoive une compensation pour ces mandats.

En conséquence, la Commission recommande ce qui suit en ce qui a trait aux services policiers :

77. **Que les services policiers de base soient pris en charge par des corps policiers gérés et financés par le palier supramunicipal, avec les modalités suivantes dans le cas des grandes agglomérations :**

- **à Montréal, ces services devraient obligatoirement être assurés par les municipalités d'agglomération ;**
- **dans les autres agglomérations importantes, le choix serait laissé au milieu de confier cette responsabilité soit aux municipalités d'agglomération, soit aux MRC, soit à l'instance métropolitaine dans le cas de Québec ;**
- **un mécanisme métropolitain devrait être créé pour assurer la coordination entre les corps municipaux et la Sûreté du Québec.**

Que la responsabilité des services spécialisés lourds soit réservée au palier gouvernemental, en l'occurrence la Sûreté du Québec, ce qui suppose le transfert de certaines activités du Service de police de la Communauté urbaine de Montréal (SPCUM) ou, à défaut, le versement d'une compensation.

Que le pouvoir gouvernemental de réglementer les services policiers offerts par le secteur municipal soit maintenu, tout en allégeant les contrôles portant sur les moyens.

Ces recommandations entraîneraient le transfert de dépenses de 964 M $ du palier local au palier supramunicipal, incluant le financement direct par ce dernier de dépenses de 409 M $ jusque là pourvues par les quote-parts du palier local, et un transfert de dépenses de l'ordre de 102 M $ du gouvernement vers le palier supramunicipal, soit l'écart entre le coût des services actuellement offerts par la SQ et la tarification exigée en contrepartie. On postule que les effectifs de la SQ visés par les transferts de responsabilités seraient eux aussi transférés, évitant des coûts de sécurité d'emploi. Par ailleurs, le coût des services spécialisés assurés par le SPCUM, qui seraient pris en charge par la SQ ou visés par une compensation, est évalué à 15 M $.

7.2.1.2 Lutte contre les incendies

La lutte contre les incendies fait partie des compétences optionnelles des municipalités. Elle est presque toujours exercée au palier local, parfois dans le cadre d'ententes de fourniture de services entre municipalités. Malgré la profusion de lois et règlements concernant la sécurité-incendie, il n'existe pas de réglementation gouvernementale prescrivant les services que doivent offrir les municipalités. Les dépenses municipales reliées à cette responsabilité sont de 406 M $. La problématique en matière de lutte contre les incendies a trait à la fragmentation et à la faible professionnalisation des services municipaux, surtout en milieu rural, de même qu'à la déficience de la fonction de prévention. Il existe 968 services d'incendie, dont plus de 80 % composés uniquement de pompiers à temps partiel. Sur les 24 000 pompiers à l'emploi de ces services, 20 000 sont à temps partiel. Soulignons cependant qu'une réglementation promulguée en 1998 oblige les municipalités, pour l'embauche de pompiers à temps plein, à recourir aux diplômés de l'Institut de protection contre les incendies (IPIQ), établissement relevant d'une commission scolaire. La formation des pompiers à temps partiel et le perfectionnement sont assurés par des instructeurs accrédités payés par les municipalités.

La lutte contre les incendies est un service à la propriété dont les bénéfices sont d'abord locaux, quoique les pertes économiques et les coûts de santé découlant des incendies peuvent avoir une incidence plus large. Par ailleurs, une organisation efficace de ce service oblige à concilier deux considérations. La rapidité d'intervention contre les incendies requiert le déploiement de l'effectif et de l'équipement sur le terrain, ce qui milite pour un maintien de la gestion opérationnelle des corps de pompiers au palier local ou, alternativement, pour une organisation très déconcentrée. Par contre, la formation adéquate des pompiers, la planification et la coordination des interventions, y compris avec celles de la police et de la sécurité civile, la mise en place de systèmes d'alerte et de communication performants et l'organisation d'activités de prévention supposent une perspective supramunicipale, particulièrement en milieu rural.

Dans ce contexte, la Commission recommande ce qui suit en ce qui a trait à la lutte contre les incendies :

78. Que la lutte contre les incendies soit prise en charge par le palier supramunicipal (municipalités d'agglomération et MRC) avec, en milieu rural, une organisation déconcentrée assurant une rapidité d'intervention suffisante.

Cette recommandation entraînerait le transfert de dépenses de 406 M $ du palier local vers le palier supramunicipal.

7.2.1.3 Sécurité civile

En vertu de la Loi sur la protection des personnes et des biens en cas de sinistre, le gouvernement a le pouvoir de se doter d'une politique en la matière et de requérir d'une municipalité qu'elle identifie les risques sur son territoire. Même si aucune disposition légale ou réglementaire ne leur prescrit comment appliquer leurs compétences en matière de mesures d'urgence, les municipalités sont invitées par le gouvernement à se doter d'organisations de sécurité civile. Celles-ci sont généralement formées d'employés municipaux, qui agissent en continuité de leur mandat régulier lors de sinistres et sont parfois appuyés de bénévoles. Les municipalités ne reçoivent aucune subvention pour planifier la sécurité civile sur leur territoire, mais les dépenses entraînées par le déploiement des mesures d'urgence sont admissibles aux programmes d'assistance financière décrétés par le gouvernement.

Le rôle des instances municipales en matière de planification et d'application des mesures d'urgence n'étant pas défini explicitement dans la législation, les sinistres majeurs survenus au Québec au cours des dernières années ont révélé un état de préparation très différent selon les municipalités et un certain flottement quant au partage effectif des responsabilités lors des sinistres.

Comme la lutte contre les incendies, la sécurité civile est un service dont les bénéfices sont surtout locaux, quoique les pertes économiques découlant d'un sinistre puissent avoir une incidence plus large et que les sinistres majeurs aient une incidence géographique qui excède le territoire des municipalités locales. Une mise en commun des ressources et une coordination au palier supramunicipal s'avèrent la condition nécessaire d'une intervention efficace dans de telles situations. Dans un projet de loi déposé pour consultation en juin 1998 par le ministre de la Sécurité publique, il est proposé, tout en maintenant un rôle d'intervenant de première ligne pour les municipalités locales, de confier formellement aux MRC la responsabilité de la sécurité civile sur leur territoire.

Dans ce contexte, la Commission recommande ce qui suit en ce qui a trait à la sécurité civile :

79. Que le gouvernement conserve ses responsabilités actuelles en matière de coordination de la sécurité civile, de planification et d'application des mesures d'urgence et d'indemnisation des sinistrés.

Que les MRC, et les instances métropolitaines à Québec et à Montréal, se voient confier la responsabilité de la planification de la sécurité civile (identification des risques, inventaire des ressources, préparation des mesures d'urgence et coordination des plans locaux, désignation des responsables, formation des intervenants) et de la coordination des mesures d'urgence sur leur territoire.

Que les municipalités locales et les municipalités d'agglomération conservent un rôle d'intervenants de première ligne et qu'elles aient la responsabilité de préparer des plans locaux de mesures d'urgence et d'en assurer l'application sur leur territoire, sous la coordination des MRC et des instances métropolitaines.

7.2.2 TRANSPORT

7.2.2.1 Voirie

La voirie, qui comprend l'entretien (nettoyage, enlèvement de la neige, éclairage, circulation, stationnement, réfection) et la construction des voies publiques et des ponts, est une responsabilité partagée entre le gouvernement et le secteur municipal, généralement les municipalités locales. Le gouvernement est responsable de routes totalisant 29 200 km, selon les catégories suivantes :

- les autoroutes (4 854 km), définies comme les voies de circulation rapide à accès limité et ne comportant aucun croisement à niveau ;
- les routes nationales (9 640 km), qui comprennent les grands axes interrégionaux et extra-provinciaux, les liaisons entre les agglomérations principales (celles de plus de 25 000 habitants), les corridors touristiques majeurs et les accès aux aéroports, ports et traverses d'importance nationale ;
- les routes régionales (5 547 km), qui comprennent les liaisons entre les agglomérations secondaires et avec les agglomérations principales, les liaisons des centres ruraux à caractère industriel, les accès aux stations touristiques majeures et aux aéroports, ports et traverses d'importance régionale, les routes servant de seconde liaison entre les agglomérations principales ;
- les routes collectrices (7 737 km), qui comprennent les liaisons des centres ruraux, les accès aux parcs et stations touristiques d'importance régionale, les routes servant de seconde liaison entre les agglomérations secondaires ;
- les chemins d'accès aux ressources (1 362 km), qui ont pour vocation exclusive de conduire aux zones d'exploitation forestière ou minière, à des installations hydroélectriques, etc.

Le gouvernement consacre annuellement à ces routes des dépenses d'entretien de 376 M $ et des dépenses de capital de 644 M $. Ces dernières sont financées selon des modalités analogues à un service de dette, dans le cadre du Fonds routier, doté de crédits de 195,6 M $ en 1998-1999.

Les municipalités sont responsables de voies, rues et routes totalisant 90 500 km. Ces routes comprennent principalement :

- les routes locales de niveau 1, qui permettent de relier entre eux les centres ruraux, de relier à ces derniers les villages et de donner accès aux sites industriels, aux sites d'enfouissement, aux équipements sportifs, etc ;
- les routes locales de niveau 2, qui donnent accès à la propriété rurale habitée en permanence ;

- les routes locales de niveau 3, qui donnent accès à la propriété rurale non habitée, de même qu'aux zones de villégiature, et qui comprennent aussi les rues en milieu urbain.

Les municipalités y consacrent des dépenses de 352 M $ au titre de la voirie, de 367 M $ pour l'enlèvement de la neige, de 118 M $ pour l'éclairage, la circulation et le stationnement et de 173 M $ pour l'administration, pour un total de plus de 1 milliard de dollars, montant qui exclut toutefois les coûts de service de dette. Par ailleurs, le ministère des Transports (MTQ) accorde pour les routes de responsabilité municipale des subventions totalisant 125 M $, dont 87,8 M $ à titre de compensations pour le transfert, en 1993, de la responsabilité de 34 000 km de routes locales aux municipalités.

On doit constater que le gouvernement conserve encore la responsabilité d'une part importante du réseau routier, soit près de 29 200 km. Or, les routes de catégorie autoroutière ou nationale, qui comprennent la plupart des routes pouvant être considérées comme ayant une importance stratégique et économique nationale, ne totalisent que 14 500 km. Dans la mesure où l'on postule que seules certaines routes ont une importance telle que leur responsabilité doit demeurer gouvernementale et que les autres routes sont d'abord d'intérêt local ou régional, la prise en charge complète de ces dernières par des instances locales ou supramunicipales pourrait être envisagée. Comme le réseau routier québécois est à toutes fins utiles complété, cette responsabilité porterait essentiellement sur l'entretien, l'amélioration et la réfection, tandis que la construction ne devrait représenter qu'une part mineure. Toutefois, il y aurait lieu de maintenir un contrôle gouvernemental sur le développement du réseau routier, afin d'en assurer la cohérence, et une aide pour les travaux majeurs d'immobilisation dont le coût excéderait la capacité financière des municipalités.

Par ailleurs, parmi les routes d'intérêt local et régional, certaines sont de nature plutôt locale (les rues résidentielles par exemple), tandis que d'autres ont un caractère supralocal (les voies de communication entre localités, les grandes artères des agglomérations). D'ailleurs, si le transfert des routes locales aux municipalités effectué en 1993 a donné lieu à une répartition jugée inéquitable par plusieurs municipalités, malgré la subvention de compensation, c'est notamment qu'il incluait des voies à incidence supralocale. Il y aurait donc lieu d'envisager un nouveau partage du financement des routes confiées au secteur municipal, selon lequel les municipalités locales seraient responsables des routes strictement locales et le palier supramunicipal des autres.

La responsabilité de la gestion des activités pourrait par contre se répartir d'une autre façon, selon le choix du milieu. En effet, le service pourrait vraisemblablement être assuré de façon adéquate par une coordination des municipalités locales, qui disposent actuellement d'une expertise en la matière, quoique le transfert aux instances supramunicipales des ressources gouvernementales affectées aux routes transférées pourrait fournir une base à la constitution de services supramunicipaux de voirie.

Les orientations suivantes sont recommandées par la Commission en matière de voirie :

80. Que le gouvernement transfère au palier supramunicipal (MRC et municipalités d'agglomération) la responsabilité de financer l'entretien des routes régionales, des routes collectrices et d'accès aux ressources.

Que la responsabilité de financer les voies considérées jusqu'ici comme locales, mais ayant un caractère supralocal, soit transférée du palier local au palier supramunicipal.

Que le partage des responsabilités quant à la gestion des activités de voirie relevant du secteur municipal soit établi dans le cadre d'arrangements convenus localement.

Que le gouvernement conserve la responsabilité de l'entretien et de la construction des routes nationales et des autoroutes, de même que celle de la coordination générale du développement routier, et que soient prévus des programmes d'aide pour les travaux de construction et de réfection majeure des routes et des ponts relevant des municipalités.

Les recommandations qui précèdent supposeraient le transfert du gouvernement vers le palier supramunicipal de dépenses d'entretien de l'ordre de 125 M $, tandis que le réaménagement entre le palier local et le palier supramunicipal est évalué à 75 M $. On postule que les employés gouvernementaux visés par les transferts de responsabilités seraient eux aussi transférés, évitant des coûts de sécurité d'emploi.

7.2.2.2 Transport en commun

Le transport en commun terrestre, qui comprend des dépenses de construction, de renouvellement des véhicules et de fonctionnement, fait partie des compétences du secteur municipal. Il existe, outre l'Agence métropolitaine de transport de Montréal (AMT) qui est un organisme gouvernemental, 35 organismes municipaux de transport. Le transport en commun dans les grandes agglomérations est assuré par neuf organismes publics de transport (OPT), relevant des communautés urbaines ou des municipalités. Les corporations intermunicipales de transport (CIT) et les organismes municipaux et intermunicipaux de transport (OMIT) sont financés par les municipalités et organisent, dans les localités en périphérie des centres urbains, des services de transport en commun par le biais de contrats avec des transporteurs privés. Enfin, les services de transport aux handicapés sont gérés par les neuf OPT, qui ont l'obligation légale d'offrir ce service, et par quelque 800 municipalités.

Les dépenses courantes du secteur municipal et de l'AMT pour le transport en commun sont de 1 176 M $, incluant 16 M $ pour les dépenses des municipalités locales, 885 M $ pour le fonctionnement des organismes municipaux de transport, 211 M $ pour les services de dette de ces organismes, dont 98,5 M $ pour le métro, et 64 M $ pour les dépenses propres de l'AMT, exclusion faite des contributions de 100 M $ que cette dernière verse aux OPT. Ces dépenses sont pourvues notamment par des quote-parts municipales (420 M $), par la tarification des usagers (403 M $), par des taxes réservées (102 M $) et par des subventions (240 M $). La contribution gouvernementale comprend en 1998-1999 des subventions de 55 M $ accordées pour l'opération des CIT, des OMIT et du transport adapté, de même que des subventions de 185 M $ aux services de dette reliés aux projets majeurs, comme le métro et les trains de banlieue, et aux dépenses de capital récurrentes, telles que le renouvellement des autobus. Depuis 1993, les automobilistes contribuent au financement du transport en commun par le biais d'un droit sur l'immatriculation de 30 $ perçu dans l'ensemble des régions métropolitaines et d'une taxe de 1,5 ¢ par litre d'essence

dans la région de Montréal, pour un montant de 102 M $, dont la partie provenant de la région de Montréal (83 M $) est redistribuée par l'AMT.

Les problématiques du transport en commun excèdent les limites du palier local et parfois celles des instances actuelles du palier supramunicipal. Ainsi, dans les grandes agglomérations, la question de l'organisation du transport se pose à l'échelle de la RMR, tandis que dans les milieux à plus faible densité, c'est à l'échelle d'un ensemble de MRC que le problème se pose souvent. C'est d'ailleurs pourquoi le gouvernement a créé l'AMT dans la région de Montréal et qu'il a envisagé la fusion des sociétés de transport de cette région. De même, en 1997, le ministère des Transports a déposé un projet de politique d'intégration des modes de transport terrestre des personnes qui prévoyait la mise en place, à l'échelle des MRC ou de regroupements de MRC, d'organismes chargés d'assurer la complémentarité des modes de transport en commun terrestre.

Il apparaît donc que la responsabilité de la planification et du financement du transport en commun devrait revenir aux MRC ou à des regroupements de MRC, en postulant que les territoires de ces dernières seraient regroupés ou redécoupés lorsque nécessaire. Une exception pourrait être prévue dans le cas des municipalités d'agglomération, qui pourraient exercer cette responsabilité lorsqu'il n'existe pas de transport en commun dans la MRC ailleurs que sur le territoire de l'agglomération. Dans les agglomérations de Québec et de Montréal, la responsabilité du transport en commun reviendrait à l'instance métropolitaine. À Montréal, ceci entrainerait l'intégration de l'AMT à laquelle le chapitre 6 propose d'attribuer, en attendant une réforme de la gouverne métropolitaine, la responsabilité de l'ensemble du transport en commun sur le territoire de la RMR. En ce qui a trait à la gestion opérationnelle des services de transport en commun, il n'est pas évident que celle-ci devrait toujours revenir à un seul organisme, surtout pour le territoire de la RMR de Montréal, sur lequel coexistent actuellement des sociétés de transport importantes desservant les secteurs fortement urbanisés, et des organismes plus petits organisant les services en périphérie. Dans ce cas, il serait probablement préférable, sur le plan de la gestion, de maintenir un ensemble de corporations territoriales distinctes relevant de l'instance métropolitaine.

Quant au partage des responsabilités entre le secteur municipal et le gouvernement, certains estiment que le financement gouvernemental devrait être accru, si l'on veut atteindre les objectifs environnementaux liés à une utilisation accrue du transport en commun et les objectifs sociaux poursuivis par le transport adapté. On invoque que les municipalités sont peu enclines à accroître leur contribution et que toute hausse tarifaire est susceptible de se traduire par une baisse d'achalandage, en raison de la concurrence de l'automobile, même si la contribution actuelle des usagers ne constitue qu'une part modeste du financement des dépenses courantes, soit le tiers environ. À ce propos, on évoque une baisse d'achalandage de 5 % entre 1988 et 1997 pour l'ensemble des organismes de transport, tandis que la part du marché du transport en commun à Montréal serait passée de 37 % en 1982 à 25 % en 1996.

Par contre, quoique le gouvernement ait, pour des préoccupations de développement urbain, de protection de l'environnement et d'accès aux handicapés, alloué depuis 1973 des ressources importantes pour favoriser le transport en commun et le transport adapté, il faut noter que l'organisation de ces services est d'abord une question locale ou supralocale, puisque ce sont les usagers et les utilisateurs locaux du réseau routier qui en sont les principaux bénéficiaires. Par ailleurs, dans un contexte de prise en charge des responsabilités par les instances supramunicipales, la problématique actuelle de la contribution municipale au transport en commun devrait s'atténuer. Aussi, il pourrait être envisagé de réduire encore la contribution gouvernementale,

quoique celle-ci ait déjà été diminuée en 1993 (en contrepartie, toutefois, d'un élargissement des pouvoirs de taxation foncière à l'égard du secteur non résidentiel), passant de 41 % des dépenses en 1991 à 17 % en 1997. Dans cette perspective, le gouvernement pourrait abolir les subventions au fonctionnement du transport en commun et réduire son aide aux immobilisations, tout en encadrant normativement l'accès aux services, par exemple en faisant obligation aux instances municipales d'offrir le transport adapté. Cela pourrait se traduire par un retrait des subventions de fonctionnement aux CIT, aux OMIT et au transport adapté. En ce qui a trait aux immobilisations, les services de dette du passé continueraient d'être subventionnés, de même que les projets majeurs, mais le gouvernement réduirait les subventions qu'il alloue pour les nouvelles dépenses reliées à l'achat d'autobus et aux projets mineurs.

En conséquence, les orientations suivantes sont recommandées par la Commission en matière de transport en commun :

81. Que la planification et le financement du transport en commun local et du transport adapté municipal soient pris en charge par les instances métropolitaines, pour les agglomérations de Québec et de Montréal, par les MRC ou des regroupements de MRC ailleurs et, par exception, par des municipalités d'agglomération, lorsqu'il n'existe pas de transport en commun dans la MRC ailleurs que sur le territoire de l'agglomération.

Que la gestion des services de transport en commun soit assurée par un ou plusieurs organismes relevant de ces instances.

Que le gouvernement conserve un rôle d'encadrement normatif de l'accès au transport en commun et au transport adapté, tout en abolissant les subventions de fonctionnement et en réduisant sa contribution financière aux dépenses d'immobilisations autres que les projets majeurs d'infrastructures.

Les recommandations qui précèdent entraîneraient le transfert de dépenses de l'ordre de 16 M $ du palier local au palier supramunicipal et le financement direct par ce palier de dépenses de 420 M $ actuellement pourvues par les quote-parts du palier local. C'est également ce palier qui bénéficierait des revenus découlant de la tarification des usagers et des taxes réservées, incluant la part qui transite actuellement par l'AMT, et qui intégrerait les dépenses de ce dernier organisme. Les recommandations conduiraient enfin à l'abolition des subventions gouvernementales de fonctionnement de 55 M $ pour les CIT, les OMIT et le transport adapté, ainsi qu'à une réduction des subventions au service de dette de 125 M $ (à rythme de croisière, sur un horizon de 10 ans), pour les dépenses de capital de l'ordre de 80 M $ qui cesseraient d'être subventionnées.

7.2.3 SERVICES SOCIAUX ET DE SANTÉ

7.2.3.1 Services sociaux et de santé relevant du MSSS

Les municipalités ont perdu, au cours des années 1960, le rôle majeur qu'elles avaient auparavant en ce qui a trait aux services sociaux et de santé. La responsabilité de ces services relève du réseau du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), qui est composé d'un

ensemble d'établissements ayant le statut de corporations publiques autonomes, et des régies régionales qui sont des entités déconcentrées.

Dans le réseau du MSSS, sont considérés comme devant être organisés à l'échelle des régions administratives les services spécialisés offerts par les centres hospitaliers de soins généraux et de soins psychiatriques, les centres jeunesse et les centres de réadaptation. De plus, certains établissements très spécialisés ont une vocation nationale. Si l'on se limite aux organismes publics, les services sociaux et de santé de première ligne relèvent pour l'essentiel des centres locaux de services communautaires (CLSC), tandis que l'hébergement des personnes non autonomes relève des centres hospitaliers de soins de longue durée (CHSLD). Cependant, une partie non négligeable des services de première ligne continue d'être offerte par des établissements du réseau autres que les CLSC et les CHSLD. Généralement, il y a un CLSC par MRC (sauf sur le territoire de la CUQ et celui de la CUM, notamment,où il y a plus d'un CLSC),tandis que la répartition des CHSLD, tout en respectant une logique supralocale, correspond moins parfaitement à ce découpage. Les coûts reliés aux CLSC et aux CHSLD sont de l'ordre de 2,1 milliards de dollars, incluant les coûts de fonctionnement, les services de dette et les compensations gouvernementales tenant lieu de taxes. On évalue à 860 M $ le coût des services de type local assurés par les autres établissements du réseau de la santé et des services sociaux.

L'approche d'un réseau dirigé centralement par le MSSS a permis le développement d'un vaste ensemble de services. Cependant, lorsque le temps est venu de gérer la décroissance, on s'est aperçu que ce réseau était trop centralisé et on a cherché à corriger cette situation en instituant les régies régionales,une forme de décentralisation administrative. Toutefois, cela laisse subsister une problématique quant au caractère exclusif du financement gouvernemental et à l'imputabilité : malgré la création des régies régionales, le ministre de la Santé et des Services sociaux reste le seul vraiment imputable de toutes les décisions prises dans le réseau.

Compte tenu du caractère spécialisé des services, de la vaste zone de desserte des établissements et des coûts qu'entraînerait une révision de la configuration du réseau, il n'apparaît pas opportun de remettre en cause l'aménagement actuel des responsabilités en ce qui a trait à la gestion et au financement des services de deuxième ou troisième lignes, à savoir ceux qui sont organisés à l'échelle des régions administratives ou du Québec dans son ensemble.

De telles considérations sont moins pertinentes dans le cas des services de première ligne. En effet, les services sociaux et de santé de première ligne sont d'une nature mixte. Leur caractère redistributif et l'objectif d'accessibilité militent pour le maintien de normes gouvernementales sur les services à offrir et d'un financement central de la majorité des dépenses. Cependant, leur organisation territoriale et l'importance des enjeux locaux (organisation des soins à domicile, localisation de l'hébergement des personnes âgées, etc.) pourraient rendre opportun d'en confier la gestion à des instances décentralisées, avec une part de financement local permettant une responsabilisation de ces instances, assortie toutefois d'une péréquation pour préserver l'égalité d'accès aux services. Quoique la transformation récente du réseau de la santé et les limites actuelles à la capacité administrative des instances supramunicipales imposent une certaine prudence, la Commission estime que cette option devrait faire l'objet d'un débat public. Par ailleurs, les territoires naturels de desserte des services de première ligne, tels qu'ils se reflètent dans leur organisation territoriale actuelle, suggèrent que le palier supramunicipal devrait être privilégié, dans l'éventualité d'un transfert de responsabilités.

En conséquence, la Commission recommande ce qui suit en ce qui a trait aux services sociaux et de santé de première ligne actuellement assurés par les établissements relevant du MSSS :

82. **Que soit envisagé à moyen terme le transfert au secteur municipal de la responsabilité de gérer les services sociaux et de santé de première ligne et, dans cette perspective, le rattachement des CLSC et des CHSLD au palier supramunicipal (municipalités d'agglomération, MRC ou instances métropolitaines), lorsque ce palier aura été consolidé.**

Que, dans une telle éventualité, un encadrement gouvernemental soit prévu à l'égard de ces établissements quant aux normes d'accès aux services, ainsi qu'un partage du financement des coûts de fonctionnement entre les transferts gouvernementaux et les sources locales, avec une formule de péréquation pour préserver l'égalité d'accès.

L'incidence brute du transfert de responsabilités du gouvernement vers le palier supramunicipal évoqué dans les recommandations qui précèdent pourrait atteindre 2,9 milliards de dollars en incluant tous les services de première ligne offerts par les CLSC, les CHSLD et les autres établissements. L'effet net sur les municipalités, en supposant le maintien d'un financement gouvernemental équivalant à 85 % des coûts, serait de l'ordre de 433 M $.

7.2.3.2 Transport ambulancier

Le transport ambulancier, incluant le transport entre les établissements de la santé, relève de la responsabilité de la Corporation Urgence Santé (CUS), à Montréal et à Laval, et des Régies régionales de la santé, dans le reste du Québec. Ces organismes doivent préparer des plans de coordination du système préhospitalier d'urgence et conclure des contrats avec les détenteurs de permis de transport ambulancier. Le coût total des services ambulanciers est de 216,3 M $, dont 89,7 M $ en subventions du MSSS aux ambulanciers et 126,6 M $ provenant de la tarification des usagers et des établissements ou des contributions de divers organismes (ministère de la Solidarité, Société de l'assurance automobile, Commission de la santé et de la sécurité au travail) responsables de clientèles spécifiques.

Le transport ambulancier est un service qui participe à la fois des missions de transport, de sécurité publique et de santé. Il a avantage à être étroitement arrimé aux services de police et de lutte contre les incendies, qui interviennent souvent pour les mêmes événements, mais il doit également être géré en fonction de la situation des admissions dans les établissements hospitaliers. Rappelons que certaines municipalités assuraient un transport ambulancier par le passé. Dans la perspective où la responsabilité de la police et de la lutte contre les incendies serait confiée au palier supramunicipal, c'est également à ce palier que devrait revenir la responsabilité de financer et de gérer le transport ambulancier, avec un mécanisme de planification et de coordination pour maintenir l'arrimage avec le réseau de la santé. Pour la région de Montréal, une telle option signifierait que la gestion et le financement seraient confiés aux municipalités d'agglomération, tandis que la CUS, ou un nouvel organisme métropolitain, aurait le mandat d'assurer la coordination entre ces municipalités et avec le réseau hospitalier. Un encadrement gouvernemental devrait être prévu pour assurer l'accès aux services et établir les contributions exigées des usagers, des établissements et des organismes responsables de clientèles spécifiques, dans une perspective où les contributions actuelles seraient maintenues.

Les recommandations suivantes sont proposées par la Commission en ce qui a trait au transport ambulancier :

83. Que le financement et la gestion des services ambulanciers soient pris en charge par le palier supramunicipal (municipalités d'agglomération et MRC), avec un mécanisme régional ou métropolitain pour assurer l'arrimage avec le réseau hospitalier.

Qu'un encadrement gouvernemental soit maintenu quant à l'accès aux services ambulanciers et quant aux contributions exigées pour ces services, dans la perspective de conserver celles qui existent actuellement.

La recommandation entrainerait le transfert de dépenses de 216 M $ aux instances supramunicipales. La partie de ces dépenses qui est actuellement financée par les contributions des usagers, des établissements ou des organismes responsables de clientèles spécifiques (126,6 M $) continuerait d'être financée de la même façon, mais les subventions gouvernementales aux ambulanciers (89,7 M $) seraient remplacées par un financement local.

7.2.3.3 Services d'emploi, de soutien du revenu et d'accueil aux immigrants

Les services publics d'emploi et de sécurité du revenu comportent des mesures actives (formation de la main-d'œuvre, développement de l'employabilité, placement), gérées par des entités déconcentrées relevant du ministère de l'Emploi, soit le réseau des 151 centres locaux d'emploi (CLE), ainsi que des mesures passives (aide sociale), gérées par le ministère de la Solidarité dans les mêmes CLE. Seule la Ville de Montréal, depuis 1972, exerce des responsabilités en ce domaine, en vertu de conventions de délégation administrative et de fourniture de services. Ces activités représentent pour la Ville des dépenses subventionnées de 57,9 M $.

Le soutien du revenu des défavorisés et l'aide à l'emploi, dans la majeure partie de ses aspects, étant, par définition, des mesures redistributives, leur financement doit être assuré par le palier gouvernemental. Il peut y avoir avantage à gérer les activités de soutien du revenu à un palier local ou supralocal pour améliorer le soutien aux bénéficiaires ou pour assurer un meilleur arrimage avec les services de réinsertion au travail, qui doivent être gérés sur une base territoriale. L'attribution de responsabilités de gestion pour ces deux types de services à des instances municipales peut être envisagée lorsque celles-ci ont la capacité administrative appropriée, dans un contexte de délégation administrative, comme dans le cas de Montréal. Toutefois, il n'est pas évident que ce type d'entente puisse s'étendre à l'ensemble du Québec, ne serait-ce qu'en raison de la crainte qu'une telle délégation soit le prélude au transfert de la responsabilité financière, comme cela apparait avoir été le cas en Ontario.

Par ailleurs, la Ville de Montréal a fait valoir auprès de la Commission qu'elle devait encourir, en tant que principal lieu d'établissement de l'immigration au Québec, des dépenses importantes en matière d'accueil aux immigrants et d'adaptation de ses services à ces derniers, sans toutefois les quantifier. Il y aurait lieu, ainsi que le prévoit une recommandation apparaissant au chapitre 6, que le gouvernement envisage de compenser la Ville de Montréal pour cette responsabilité de type national, sous réserve que la Ville et le gouvernement se soient entendus au préalable sur les services visés et leur coût.

En conséquence, la Commission soumet les recommandations suivantes en ce qui a trait aux services d'emploi, de soutien du revenu et d'accueil aux immigrants :

84. Que le gouvernement conserve la responsabilité de financer les services d'emploi et de soutien du revenu des défavorisés.

Que soit maintenue la possibilité de déléguer administrativement la gestion de tels services à des instances du secteur municipal.

7.2.3.4 Logement social

Quoique les municipalités aient compétence en matière d'habitation, le gouvernement exerce un rôle prédominant dans le domaine du logement en général et du logement social en particulier. Cette situation découle de l'intervention fédérale dans la juridiction provinciale qu'est le logement, par le biais de programmes à frais partagés. La Société d'habitation du Québec (SHQ), qui relève du ministre des Affaires municipales et de la Métropole et qui dispose de crédits de 348 M $ en 1998-1999, en plus de gérer des contributions fédérales totalisant 214 M $, administre des programmes d'accession à la propriété (2,7 M $), d'amélioration de l'habitat (70,4 M $) et d'aide aux locataires et aux habitations à loyer modique (473,6 M $).

En matière d'accession à la propriété, la SHQ se contente de gérer les paiements découlant des engagements pris dans le cadre des programmes des années antérieures. En matière d'amélioration de l'habitat, elle offre divers programmes (revitalisation des vieux quartiers, adaptation du domicile pour les handicapés et les aînés, rénovation des habitations en milieu rural), qui comportent une forme d'appariement de financement avec les instances municipales et sont gérés par ces dernières. En ce qui a trait à l'aide aux locataires et aux habitations à loyer modique, les interventions de la SHQ comprennent l'Allocation-logement, gérée en collaboration avec le ministère du Revenu, le programme AccèsLogis, dont 50 % des coûts, en moyenne, sont financés par la SHQ et enfin les programmes d'aide aux HLM et de supplément au loyer.

La gestion des HLM est confiée, dans le cadre d'un ensemble de normes détaillées, à des organismes autonomes. Ainsi, près de 650 offices municipaux d'habitation (OMH) gèrent les HLM publiques, dont la SHQ détient les droits de propriété, et près de 400 organismes (coopératives et organismes sans but lucratif) voient à la gestion des HLM privées. L'entente-cadre entre le Québec et le gouvernement fédéral prévoit le partage des coûts des HLM. Pour les HLM gérées par les OMH, les déficits d'exploitation de 1997, incluant le service de dette et après prise en considération des loyers des occupants (203 M $), ont été de 228 M $, financés en moyenne à raison de 56 % par le gouvernement fédéral (128 M $), 34 % par le gouvernement du Québec (77 M $) et 10 % par les municipalités (23 M $). En ce qui a trait au supplément au loyer, une partie des allocations transite par les coopératives et organismes sans but lucratif, une autre par les OMH, qui sont responsables de trouver les logements nécessaires sur le marché locatif privé. La contribution municipale de 10 % représente 2 M $.

La contribution de 25 M $ des municipalités au déficit des OMH et au supplément au loyer constitue leur principale dépense en matière de logement social, si l'on fait abstraction des dépenses au titre de la rénovation urbaine. Il convient de souligner que les municipalités perçoivent près de 50 M $ en taxes foncières sur les immeubles gérés par les OMH.

Divers problèmes ont été soulevés à propos du logement social. Le premier est le caractère trop centralisé des programmes, compte tenu de la part de financement des gouvernements supérieurs, de la propriété des HLM par la SHQ et de l'encadrement étroit de leur gestion par des normes gouvernementales. Un second problème est celui de la répartition inéquitable du fardeau municipal, en raison de la concentration des clientèles du logement social sur le territoire de certaines municipalités. Soulignons enfin que des négociations sont en cours depuis un certain temps entre le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral dans une perspective de récupération de la juridiction québécoise en logement, ce qui pourrait signifier qu'éventuellement la contribution fédérale puisse être remplacée par des compensations fiscales. Entre temps, la participation fédérale pose des contraintes à une révision en profondeur du partage des responsabilités avec les instances du secteur municipal.

Les mesures d'amélioration de l'habitat comportent à la fois une dimension locale et une dimension sociale, de sorte que le partage actuel, sur une base d'appariement, entre la SHQ et le secteur municipal devrait être maintenu. Par contre, l'aide aux HLM et aux locataires est une mesure sociale, de nature essentiellement redistributive, même si la dimension locale n'est pas absente. Dans ce contexte, la majeure partie du financement devrait continuer à provenir des gouvernements supérieurs et une prise en charge complète ou majoritaire des coûts par les instances municipales n'est pas envisageable. Dans un passé récent, des hypothèses comme l'augmentation de la part municipale dans le financement des déficits des OMH, le transfert de la propriété des HLM de la SHQ aux municipalités et l'allégement des règles imposées par la SHQ aux OMH en matière d'admission des bénéficiaires, de fixation des loyers et de gestion ont été envisagées. Les discussions entreprises par la SHQ à ce propos en 1998 ont achoppé en raison de l'opposition des associations de locataires. Toutefois, une augmentation du pourcentage de participation locale au-delà des 10 % actuels, assortie d'un assouplissement des normes de la SHQ et possiblement d'un transfert de la propriété des immeubles, pourrait se traduire par une meilleure gestion, sans remettre en cause les droits de bénéficiaires ou la pérennité du logement social, puisqu'un encadrement gouvernemental serait maintenu.

Par ailleurs, à cause de la répartition inégale des clientèles du logement social entre les municipalités locales, particulièrement dans les agglomérations, il serait souhaitable, ainsi que le recommande le chapitre 6, que la responsabilité de la gestion et de la part locale du financement du logement social soit transférée au palier supramunicipal, afin d'assurer une répartition plus équitable des coûts.

Les orientations suivantes sont recommandées en matière de logement social :

85. **Que les responsabilités municipales en matière de financement et de gestion des HLM publics et du supplément au loyer soient transférées du palier local au palier supramunicipal, plus spécifiquement aux MRC et aux instances métropolitaines à Québec et à Montréal.**

Que la part du secteur municipal dans le financement des déficits de fonctionnement des HLM publics soit portée de 10 % à 20 %, sauf dans le cas du service de la dette pour lequel cette contribution demeurerait à 10 %.

Que les normes gouvernementales en matière de gestion des HLM soient assouplies, tout en maintenant des règles quant à l'admissibilité des bénéficiaires et à la fixation des loyers.

Les recommandations qui précèdent auraient pour effet de transférer du palier local au palier supramunicipal la responsabilité de la contribution municipale actuelle de 25 M $ aux déficits des HLM et au supplément au loyer et de majorer cette contribution de 15 M $.

7.2.4 AMÉNAGEMENT ET GESTION DU TERRITOIRE ET URBANISME

La confection de plans et de règlements d'urbanisme fait partie des compétences obligatoires des municipalités locales, tandis que la conception des schémas d'aménagement et leur suivi sont au cœur des mandats des MRC et des communautés urbaines. Les organismes municipaux encourent des dépenses de 117 M $ au titre de l'urbanisme et du zonage proprement dits, excluant les activités de rénovation urbaine (43 M $). La problématique soulevée à propos de ces activités ne porte généralement pas sur le partage des responsabilités, mais sur l'exercice de ces responsabilités par les divers paliers. Ainsi, il a été démontré que plusieurs MRC n'ont pas utilisé les schémas d'aménagement pour assurer une harmonisation intermunicipale du développement urbain à l'intérieur des périmètres d'urbanisation. Les communautés urbaines, notamment parce que leur territoire ne couvre qu'une partie de l'agglomération où elles se trouvent, n'ont pu de leur côté avoir l'impact souhaitable sur l'aménagement du territoire. Dans ce contexte, les décisions locales en matière d'aménagement viennent souvent aggraver les problématiques existantes de ségrégation résidentielle, de congestion, de dilapidation du patrimoine agricole, de pollution et d'étalement urbain. Quant au gouvernement, comme on l'a vu précédemment, les politiques et les programmes de ses ministères en matière d'utilisation du sol sont souvent incohérents, voire contradictoires, et certaines de ses actions ont pour effet de favoriser l'étalement urbain.

L'urbanisme et le zonage touchent l'environnement immédiat des citoyens et la responsabilité devrait en être laissée au palier local. Cependant, l'exercice de cette responsabilité devrait continuer d'être encadré par une planification établie au palier supramunicipal, en s'assurant que cette planification conduise à l'harmonisation du développement local et qu'elle couvre l'ensemble du territoire des agglomérations. De plus, le gouvernement devrait voir à assurer la cohérence des interventions de ses ministères en matière d'utilisation du sol et d'aménagement urbain, et poursuivre l'adaptation des règles applicables à la confection des schémas d'aménagement.

La responsabilité des services municipaux pour les territoires non organisés (TNO) est confiée aux MRC et c'est une compétence qui devrait être maintenue à ce palier. Par ailleurs, le ministère des Ressources naturelles (MRN) a conclu au fil des ans avec certaines MRC des ententes prévoyant une délégation administrative dans les domaines de la gestion et de la mise en valeur du territoire public intermunicipal, de la gestion des baux de villégiature et de l'assistance à l'exploration minière. En octobre 1998, le MRN et l'UMRCQ ont conclu une entente prévoyant la délégation de la gestion des baux de villégiature à l'ensemble des MRC, en contrepartie de compensations dont le total est estimé à 4,0 M $. Cependant, des questions de juridiction syndicale ont conduit à en suspendre l'application.

En conséquence, la Commission recommande ce qui suit en ce qui a trait à l'aménagement et à l'urbanisme :

86. Que le partage actuel des responsabilités entre le palier local et le palier supramunicipal en matière d'aménagement et d'urbanisme soit maintenu.

Que la responsabilité de l'aménagement du territoire dans les agglomérations soit confiée à une instance qui englobe tout le territoire de celles-ci, à savoir les MRC et les instances métropolitaines à Québec et à Montréal.

Que le gouvernement continue d'encadrer normativement la préparation des schémas d'aménagement par les instances supramunicipales et qu'il voie à assurer la cohérence de ses interventions en matière d'utilisation du sol et d'aménagement urbain.

Que les MRC conservent la responsabilité des services municipaux pour les territoires non organisés et que la démarche de délégation aux MRC de responsabilités accrues en matière de gestion et de mise en valeur du territoire public soit poursuivie.

7.2.5 ENVIRONNEMENT ET HYGIÈNE DU MILIEU

Les compétences municipales en matière d'environnement et d'hygiène du milieu englobent la purification et la distribution de l'eau potable, l'évacuation et le traitement des eaux usées, la cueillette et la gestion des déchets domestiques ou autres, l'hygiène publique (inspection des aliments), le contrôle des nuisances et des fosses septiques. S'ajoutent des activités comme la gestion des cours d'eau et des barrages, la protection des rives et des plaines inondables, la gestion de sites contaminés « orphelins », la protection des non-fumeurs, etc. On constate des dépenses courantes de 816 M $ à cette rubrique, sans compter les dépenses de services de dette reliées à cette fonction.

Le gouvernement a soutenu de façon importante la mise en place des infrastructures. Outre les contributions aux réseaux d'aqueduc et d'égouts apportées dans le cadre des programmes de travaux d'infrastructures Canada-Québec, notons les programmes PAEQ et PADEM visant les équipements d'assainissement des eaux, qui ont permis des travaux totalisant respectivement 6,2 milliards de dollars et 588 M $ financés à 85 % par le gouvernement, et le programme « Les eaux vives » arrivant à échéance en 2003, qui devrait permettre des travaux totalisant 280 M $, dont 180 M $ payés par le gouvernement.

Par ailleurs, le ministère de l'Environnement (ME), par le biais de la Loi sur la qualité de l'environnement, des divers règlements qui en découlent et de ses politiques, exerce certains contrôles directement et encadre l'action des instances municipales par l'imposition de différentes normes et l'obligation d'obtenir divers permis et autorisations. Le ME a entrepris une démarche visant à alléger les contrôles gouvernementaux à l'égard des municipalités et à revoir le partage des responsabilités, afin d'éliminer les chevauchements avec les municipalités et de laisser à celles-ci le soin de régir, en vertu de leurs pouvoirs en matière de zonage et de nuisances, l'implantation d'ouvrages ou d'activités. Ce principe a été appliqué lors de la révision du règlement sur les matières dangereuses et le ME compte l'appliquer au secteur du captage des eaux souterraines et aux carrières et sablières.

Le ME a promulgué en 1998 une politique qui prévoit un resserrement des exigences quant à l'élimination des déchets et aux résidus verts, mais aussi une contribution accrue de l'industrie aux activités de cueillette sélective et à la mise en valeur des matières dangereuses, ce qui devrait se traduire par des économies nettes pour les municipalités. Cette politique fait de plus obligation

aux MRC et aux communautés urbaines de préparer des plans de gestion des déchets. Soulignons enfin que le ME a conclu avec la CUM, seul organisme du secteur municipal à disposer de pouvoirs en la matière, une entente de délégation administrative portant sur le contrôle de la qualité de l'air et qu'il soutient un projet pilote de gestion de cours d'eau par bassin versant, le COBARIC, en Beauce.

Enfin, en ce qui a trait à l'inspection des aliments, cette responsabilité est exercée par le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ), avec une délégation de gestion dans le cas de certaines municipalités plus importantes. Les subventions aux municipalités ou communautés urbaines qui réalisent des inspections sont de 4,4 M $, tandis que les dépenses du MAPAQ pour la réalisation des inspections ailleurs au Québec sont de 4,0 M $.

Parmi les problématiques évoquées en rapport avec le secteur de l'environnement, une première a trait à l'étalement urbain. L'investissement élevé du gouvernement dans la construction d'infrastructures aurait contribué à favoriser l'étalement urbain et on pourrait se demander si une participation locale plus importante, tirée lorsque cela est souhaitable de redevances de développement fondées sur le coût marginal, tel qu'évoqué à la section 6.3.2.2 du chapitre 6, ne serait pas opportune. Une seconde problématique porte sur la lourdeur des contrôles exercés par le ME à l'égard des municipalités et sur les chevauchements entre le gouvernement et celles-ci. Enfin, l'exercice de leurs responsabilités par les municipalités soulève certaines questions. On souligne notamment la qualité déficiente de l'eau, surtout dans certaines zones rurales, l'incohérence en matière de gestion des déchets, la prise en charge limitée par les instances municipales de la gestion des cours d'eau et la réalisation par le ME et le MAPAQ de certaines tâches d'intérêt local.

En raison des fortes externalités qu'elles comportent, la santé publique et la protection de l'environnement font partie des responsabilités de l'État et cela justifie que ce dernier continue d'encadrer, par des politiques et des réglementations, l'action municipale. Il serait toutefois opportun que la démarche entreprise par le ME en vue d'alléger l'encadrement réglementaire et les contrôles gouvernementaux soit poursuivie et que la responsabilité des contrôles ou des services qui s'appliquent à un territoire déterminé soit, lorsque possible, déléguée ou transférée à des instances du secteur municipal.

Quant au partage des responsabilités entre le palier local et le palier supramunicipal, il faut noter que certaines activités (purification et distribution de l'eau potable, égouts, cueillette des déchets, contrôle des nuisances) ont un caractère plus local, tant sur le plan des besoins à satisfaire qu'en ce qui a trait à la zone de desserte des équipements existants, quoique des économies d'échelle seraient sans doute possibles grâce à une gestion supramunicipale du contrôle des nuisances. D'autres activités (traitement des eaux usées, gestion des déchets, gestion des cours d'eau) ont clairement une incidence supralocale, voire régionale, et exigent souvent des équipements (incinérateurs, stations d'épuration) qui ont une desserte régionale. L'attribution de responsabilités en matière de gestion et de financement devra tenir compte des zones de desserte des équipements existants, ce qui pourrait se traduire par des formules comme les régies intermunicipales ou la gestion d'un service par l'instance supramunicipale sur une partie de son territoire seulement.

La Commission fait les recommandations suivantes sur le chapitre de l'environnement et de l'hygiène du milieu :

87. **Que la responsabilité de la planification en matière de protection de l'environnement et d'hygiène du milieu, de gestion des cours d'eau et de gestion des déchets soit confiée au palier supramunicipal (MRC et instances métropolitaines à Québec et à Montréal).**

Que la responsabilité des réseaux et équipements d'aqueduc, d'égouts et d'épuration des eaux soit partagée entre le palier local et le palier supramunicipal, selon les principes suivants :

- **maintien de la responsabilité des municipalités locales quant aux réseaux et équipements dont la desserte n'excède pas leur territoire ;**
- **maintien des arrangements intermunicipaux existants (régies ou ententes) en ce qui a trait aux réseaux et équipements qui ne desservent qu'une partie des municipalités comprises dans le territoire d'une instance supramunicipale ou qui chevauchent les territoires de ces instances ;**
- **prise en charge par les instances supramunicipales (MRC et instances métropolitaines) des réseaux et équipements qui desservent l'ensemble du territoire de ces instances, de même que de ceux qui sont déjà à la charge d'une instance supramunicipale, en particulier les équipements d'épuration des eaux de la CUM et de la CUQ .**

Que la responsabilité en matière de cueillette des déchets et de contrôle des nuisances soit maintenue au palier local, tout en favorisant les mises en commun au palier supramunicipal, notamment pour l'application des contrôles portant sur les activités comportant des inconvénients pour l'environnement, comme les carrières et sablières.

Que les responsabilités en matière d'inspection des aliments, de contrôle des eaux de baignade et de gestion des barrages servant à des fins municipales soient transférées du gouvernement au palier supramunicipal (MRC et instances métropolitaines à Québec et à Montréal).

Que soit maintenue la responsabilité gouvernementale d'encadrer l'action municipale en matière d'environnement et d'hygiène du milieu, tout en poursuivant l'allégement des réglementations et des contrôles visant les municipalités, de même que l'élimination des chevauchements entre le gouvernement et les instances municipales en matière de protection de l'environnement.

Les transferts de responsabilités du gouvernement au palier supramunicipal qui découlent des présentes recommandations sont évalués à 9,6 M $.

7.2.6 JUSTICE ET REGISTRES PUBLICS

Il y a actuellement 133 cours municipales réparties sur tout le territoire québécois, à l'exception de l'Abitibi, où n'existe que celle de Val-d'Or, et de la Gaspésie. Les dépenses municipales au titre de l'administration de la justice sont de 75,2 M $. Ces cours desservent 914 municipalités et 10 sont administrées par des MRC. Sauf dans les agglomérations, elles desservent généralement

plus d'une municipalité et parfois toutes les municipalités de leur MRC. Les cours municipales exercent des compétences en matière civile et pénale et, depuis 1992, en matière criminelle, le juge municipal ayant alors les pouvoirs d'une cour des poursuites sommaires. Les cours municipales peuvent conserver, dans le cadre d'une entente avec le gouvernement, les amendes découlant des poursuites qu'elles entendent.

Le partage actuel des juridictions entre les cours municipales et la Cour du Québec n'apparaît pas faire problème, quoique leur coexistence sur tout le territoire du Québec pourrait se prêter à une rationalisation. La justice est une responsabilité de l'État, qui peut, à certaines conditions, être déléguée à des cours gérées par les instances décentralisées que sont les municipalités. À cet égard, un réaménagement des responsabilités entre la Cour du Québec et les cours municipales pourrait être envisagé. Parmi les transferts de responsabilités envisagés jusqu'ici, celui des petites créances apparaît le plus immédiatement réalisable, à la condition que soit obtenu l'aval de la magistrature.

Par ailleurs, la prise en charge par le palier supramunicipal (MRC ou municipalités d'agglomération) de la responsabilité des cours municipales permettrait de systématiser la tendance actuelle au regroupement des cours municipales et d'étoffer celles-ci en vue d'un éventuel transfert plus large de responsabilités de la Cour du Québec.

Enfin, la prise en charge par les municipalités de certaines responsabilités gouvernementales en matière d'état civil, de liste électorale et d'enregistrement des droits, un moment envisagée, n'est plus plausible, compte tenu des investissements importants entrepris par le gouvernement pour se doter de systèmes de gestion dans ces domaines.

En matière de justice, les recommandations de la Commission sont les suivantes :

88. **Que la responsabilité des cours municipales soit transférée au palier supramunicipal (MRC et municipalités d'agglomération).**

Que la responsabilité des petites créances soit transférée de la Cour du Québec aux cours municipales.

Les recommandations qui précèdent entraîneraient le transfert de dépenses de l'ordre de 75,0 M $ du palier local au palier supramunicipal et un transfert net évalué à 3,5 M $ (dépenses de 7,0 M $ et revenus de 3,5 M $) du gouvernement vers les cours municipales.

7.2.7 GESTION DES REVENUS

La gestion des revenus comprend la confection des rôles d'évaluation et la perception des taxes et des tarifs. Les rôles d'évaluation servent à établir les taxes foncières municipales aussi bien que scolaires. Leur confection est assurée par l'organisme municipal responsable de l'évaluation (OMRE), lui-même ou par contrat avec une firme d'évaluateurs. Généralement, ce sont les MRC, les communautés urbaines et les municipalités régies par la Loi sur les cités et les villes qui ont le statut d'OMRE. Ce sont également les organismes municipaux qui assurent la perception de leurs revenus, les taxes foncières étant en général perçues par les municipalités locales. Les dépenses consacrées par les organismes municipaux à l'évaluation sont de 78,3 M $. Les dépenses consacrées à la perception sont englobées dans les dépenses de gestion financière

et ne peuvent être isolées, mais on pourrait toutefois estimer qu'elles représentent 1 % de la valeur des taxes,soit environ 60 M $.

Le principal problème soulevé à propos de l'évaluation foncière, en rapport avec le partage des responsabilités, est sa qualité inégale. Comme le rapporte le chapitre 4, certains intervenants devant la Commission ont soulevé à ce propos les problèmes vécus sur l'île de Montréal. Par ailleurs, la dispersion de la perception entre une multitude de municipalités locales, sans compter les commissions scolaires, entraîne des coûts sans doute trop élevés. La considération déterminante en ce qui a trait à l'attribution des responsabilités en matière d'évaluation et de perception consiste à établir comment obtenir une évaluation uniforme, gage d'équité entre les contribuables, et le maximum d'économies d'échelle quant à la confection des rôles d'évaluation et à la perception, sans atteindre le seuil où la trop grande taille se traduit par une perte d'efficacité. Cela militerait en faveur d'une prise en charge de ces responsabilités par les MRC et par les instances métropolitaines.À Montréal cependant, le territoire de l'instance métropolitaine (toute la RMR) serait sans doute trop grand pour une gestion optimale de l'évaluation foncière, de sorte que cette responsabilité devrait plutôt revenir aux municipalités d'agglomération. Par ailleurs, on pourrait aussi envisager une mise en commun de la perception des taxes foncières entre les MRC et les commissions scolaires, sous réserve que leur territoire ait été harmonisé.

Dans ce contexte, la Commission soumet les recommandations suivantes en matière de gestion des revenus :

89. Que la confection des rôles d'évaluation et la perception des taxes soient confiées aux instances supramunicipales, plus spécifiquement l'instance métropolitaine à Québec, les municipalités d'agglomération à Montréal et les MRC ailleurs.

Que la possibilité d'une mise en commun de la perception des taxes foncières avec les commissions scolaires soit examinée.

Les recommandations qui précèdent entraîneraient le financement par le palier supramunicipal de dépenses de 138 M $, dont 50 M $ financés auparavant par des quote-parts du palier local.

7.2.8 DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE LOCAL

Quoique la Loi interdise aux municipalités de subventionner une entreprise, elle permet au secteur municipal d'exercer diverses responsabilités en matière de développement économique, notamment la promotion économique et touristique, l'aide technique aux entreprises, la gestion de parcs industriels et de bâtiments industriels locatifs, la création de réserves foncières à des fins industrielles ou de districts commerciaux et la participation à des fonds d'investissement. On évalue à 72 M $ les dépenses municipales au titre de la promotion et du développement industriels.

Le gouvernement a favorisé l'implication des instances supramunicipales en matière de développement économique. Il autorisait en 1995 les communautés urbaines et les MRC à participer à des fonds d'investissement locaux pour soutenir le démarrage de petites entreprises. En 1996, le gouvernement conférait aux MRC le pouvoir d'embaucher des agents de développement

économique et décidait que les mesures gouvernementales d'aide au développement s'articuleraient désormais autour du territoire des MRC. En 1997, il remplaçait les subventions de fonctionnement aux MRC par un programme triennal doté d'une enveloppe annuelle de 9,0 M $, dont 6,0 M $ en crédits et 3,0 M $ pris à même le produit de la TGE. Ce programme a pour but de permettre à ces dernières de réaliser un plan d'action pour le développement économique et la création d'emplois et d'apporter un soutien aux agents de développement économique de leur territoire. Le gouvernement a également appuyé des initiatives visant à favoriser la mise en commun des efforts entre le secteur privé et les différents paliers de gouvernement, en particulier la création de Montréal International en 1996.

En avril 1997, le gouvernement a adopté la *Politique de soutien au développement local et régional*, dont l'effet a été de mettre en place 116 centres locaux de développement (CLD), constituant des guichets multiservices en ce qui a trait aux mesures de soutien aux entreprises, aux employeurs et aux organismes d'économie sociale. Le budget alloué au développement économique local et régional est partagé entre le réseau des Conseils régionaux de développement (CRD), qui reçoivent une aide de 30,5 M $, et celui des CLD. Ces derniers se voient allouer une enveloppe de 60 M $, comprenant des subventions annuelles de 40,2 M $ pour la gestion, l'aide à l'économie sociale et aux jeunes, ainsi que des prêts de 19,8 M $ par an pendant cinq ans pour l'aide à l'entreprise. Le Budget 1999-2000 y a ajouté un montant de 3,9 M $ pour permettre de bonifier l'aide allouée aux CLD en milieu moins favorisé et 2,6 M $ pour les mesures destinées aux jeunes. Les MRC (ou leur équivalent) donnent leur avis lors de l'agrément des CLD par le gouvernement, signent, conjointement avec ce dernier, des ententes annuelles de gestion avec les CLD et participent aux conseils d'administration, quoique de façon minoritaire, en plus de devoir apporter une contribution financière selon une formule déterminée par le gouvernement.

Certains problèmes sont souvent soulevés à propos du partage des responsabilités. On évoque tout d'abord que les municipalités locales se livrent une concurrence pas toujours fructueuse et que les efforts des villes centrales dans ce domaine profitent à des villes périphériques qui ne consentent pas le même niveau d'effort. On note également la présence de plusieurs acteurs plus ou moins bien coordonnés dans le domaine de l'aide aux entreprises. La mise en place des CLD visait à corriger cette situation, mais ils ne sont pas encore parvenus à regrouper toutes les ressources, notamment les entités relevant du gouvernement fédéral, comme le fait ressortir le rapport du Vérificateur général de mars 1999. De plus, leur contrôle échappe aux instances du secteur municipal, qui sont minoritaires aux conseils d'administration, alors qu'elles sont les seules, si l'on fait abstraction du gouvernement, à être tenues d'apporter une contribution financière.

Les activités de promotion économique et d'aide de première ligne aux entreprises entraînent des bénéfices qui transcendent les frontières des municipalités locales, tandis que l'efficacité des interventions exige une cohérence sur des territoires qui correspondent minimalement à ceux des MRC et des RMR, dans le cas des agglomérations de Québec et de Montréal, de sorte que la responsabilité du secteur municipal eu égard à ces activités devrait être située à ce palier.

On peut s'interroger par ailleurs sur le partage souhaitable entre le gouvernement et les instances supramunicipales en matière de financement de ces activités. Étant donné que toute activité de développement économique, même locale, se répercute dans une certaine mesure à l'échelle du Québec dans son ensemble, cela pourrait justifier le maintien d'une contribution de l'État. Toutefois, dans le contexte où le gouvernement continuerait de soutenir le développement

économique en général par les divers programmes gérés par ses ministères et la Société de développement industriel (SDI), et où les instances municipales auraient accès à des sources de revenus reliées au développement économique, on pourrait envisager le remplacement des subventions gouvernementales actuelles aux CLD et aux MRC par des contributions accrues des instances supramunicipales, à l'exception des montants de 3,9 M $ ajoutés par le Budget 1999-2000 pour des fins de péréquation. Le gouvernement pourrait cependant accroître en contrepartie le volume des prêts qu'il consent aux CLD pour l'aide à l'entreprise. Un encadrement du gouvernement devrait être maintenu pour assurer une cohérence dans les priorités, par exemple en matière d'économie sociale et d'aide aux jeunes.

En ce qui a trait au lien entre les organismes publics œuvrant en matière de développement économique local et les instances supramunicipales, un rattachement de l'ensemble de ces organismes, en particulier les CLD, aux MRC et aux instances métropolitaines de Québec et de Montréal apparaîtrait l'option préférable du point de vue de la cohérence et de l'imputabilité, mais il y aurait lieu de prévoir des mécanismes pour maintenir l'implication de représentants des milieux socio-économiques. L'attribution à des instances supramunicipales élues des responsabilités en matière de développement économique local et le rattachement à ces instances de l'ensemble des organismes œuvrant dans ce domaine remettraient en question le rôle des CRD, en particulier à Montréal où l'instance supramunicipale concernée aurait juridiction sur tout le territoire de la RMR. Enfin, des formules de mise en commun de la promotion économique avec le secteur privé, comme Montréal International, devraient être favorisées.

En matière de promotion touristique, la CUQ dispose de la compétence sur son territoire et l'exerce par le biais de son Office du tourisme et des congrès. À Montréal, cette tâche est confiée à l'Office des congrès et du tourisme du Grand Montréal, qui œuvre pour l'ensemble de la RMR. Quant aux municipalités locales, elles peuvent créer des offices de tourisme, les gérer elles-mêmes ou en déléguer la gestion. Plusieurs d'entre elles confient ce mandat à une association touristique régionale (ATR). Les ATR sont des corporations à but non lucratif qui regroupent les acteurs publics et privés du secteur touristique de leur région. Elles peuvent proposer au ministre des Finances l'imposition d'une taxe sur les nuitées, s'il y a consensus entre les intervenants de leur région. La taxe ainsi décrétée pour une région est perçue par le ministère du Revenu. Les montants sont remis à l'ATR, qui les affecte à des activités de promotion touristique répondant aux critères spécifiés par une entente-cadre entre Tourisme-Québec et l'ATR. Actuellement, la taxe sur les nuitées n'est en vigueur qu'à Montréal et à Laval. La Commission n'estime pas opportun de modifier la formule des ATR.

La Commission soumet les recommandations suivantes en matière de développement économique local :

90. Que la responsabilité de la gestion et du financement des activités publiques d'aide de première ligne aux entreprises et de promotion économique soit confiée au palier supramunicipal, en l'occurrence les MRC et les instances métropolitaines.

Que soient rattachés à ces instances supramunicipales les organismes publics œuvrant dans ce domaine, en particulier les centres locaux de développement (CLD), tout en maintenant des mécanismes pour assurer l'implication de

représentants des milieux socio-économiques ainsi qu'un encadrement gouvernemental pour préserver une cohérence dans les priorités.

Que les subventions gouvernementales aux CLD et aux MRC en matière de développement économique local soient remplacées par des contributions accrues des instances supramunicipales, à l'exception des montants servant à assurer une péréquation en faveur des milieux moins favorisés.

Que, dans ce nouveau contexte, le rôle des conseils régionaux de développement (CRD) soit réexaminé.

91. Que le gouvernement maintienne son appui aux initiatives de mise en commun des efforts en matière de promotion économique international avec le secteur privé, comme Montréal International, afin que cette responsabilité en vienne à être exercée par un organisme unique dans le cas de la RMR de Montréal.

92. Que le rôle actuel des associations touristiques régionales (ATR) en matière de promotion touristique soit maintenu.

Les recommandations qui précèdent entraîneraient le transfert du palier local au palier supramunicipal d'un montant de 72 M $, tandis que le remplacement des subventions gouvernementales aux CLD et aux MRC par des contributions accrues du secteur municipal mettrait en cause un montant de 46 M $. Serait cependant maintenue l'enveloppe de 3,9 M $ ajoutée par le Budget 1999-2000 pour assurer une péréquation en faveur des CLD en milieu moins favorisé.

7.2.9 CULTURE ET LOISIRS

Les activités reliées à la culture et aux loisirs, quoique ne faisant pas partie des services traditionnels à la propriété, constituent une part importante des activités des instances municipales. Les dépenses sur ce chapitre, excluant les services de dette reliés aux équipements, représentent 877 M $, soit près de 10 % du total des dépenses des organismes municipaux. Elles comprennent 653 M $ pour les activités récréatives et 224 M $ pour la culture, dont 158 M $ pour les bibliothèques (incluant la part de 29 M $ financée par des subventions et les usagers). L'essentiel de ces dépenses se retrouve au palier local.

L'aide gouvernementale dans ces champs d'intervention municipaux provient d'un budget de 43 M $ pour les loisirs et les sports, qui sert à financer les subventions aux associations nationales ou régionales de loisirs et de sports, aux réseaux d'hébergement, aux organisations bénévoles et aux centres communautaires de loisirs, de même que du programme d'aide aux bibliothèques publiques (23,5 M $) relevant du ministère de la Culture et des Communications (MCC), qui gère aussi un programme d'aide aux musées régionaux (7,4 M $) et divers programmes en matière de soutien aux artistes et aux projets de restauration et de mise en valeur du patrimoine.

Si l'on exclut les événements majeurs et les équipements à portée supralocale, la majeure partie des dépenses des instances municipales en culture et en loisirs peut être considérée de nature locale quoique, dans le cas des bibliothèques, une structure régionale émanant des municipalités (les centres régionaux de services) soutienne les petites municipalités en milieu rural.

Les possibilités de transfert de responsabilités du gouvernement aux instances municipales restent limitées. Les bibliothèques publiques en sont venues à constituer, au cours des dernières années, une partie intégrante des services municipaux et sont pour l'essentiel financées par les municipalités, sous réserve de subventions de 23,5 M $ dont la remise en question serait difficile dans l'immédiat, compte tenu des objectifs gouvernementaux en matière de promotion de la lecture et des engagements pris au Sommet sur la lecture et le livre tenu en 1998. En ce qui a trait aux centres régionaux de services aux bibliothèques, on pourrait envisager éventuellement un accroissement de la participation des municipalités affiliées, mais une prise en charge de leur gestion par les instances supramunicipales n'apparaît pas opportune, car il s'agit d'un service géré à l'échelle des régions administratives. Quant aux musées et aux centres d'exposition régionaux, ils constituent des actifs touristiques dont les retombées sont essentiellement locales ou régionales, mais leur répartition sur le territoire est fort variable, de sorte qu'ils se prêtent mal à un financement local ou même supralocal. En ce qui a trait aux loisirs, le budget existant de subventions de 43 M $ apparaît minime, quand on le compare aux dépenses de 653 M $ des municipalités dans ce domaine, et il y aurait un certain risque à prévoir que les associations nationales et régionales soient désormais financées à partir de cotisations en provenance des municipalités.

En conséquence, la Commission recommande ce qui suit en ce qui a trait à la culture et aux loisirs :

93. Que soient maintenues les responsabilités actuelles des municipalités locales en matière d'activités de loisir et de culture autres que les équipements à portée supralocale.

Que les mises en commun entre les municipalités et l'implication du palier supramunicipal en matière de gestion et de financement d'activités culturelles et sportives soient facilitées.

7.2.10 ÉQUIPEMENTS À PORTÉE SUPRALOCALE

Des sociétés d'État relevant de divers ministères gèrent des équipements majeurs dans les villes de Québec et de Montréal. Le financement de ces sociétés d'État se partage entre les revenus autonomes et les subventions gouvernementales. Si l'on exclut les musées d'État (Musée du Québec, Musée de la Civilisation et Musée d'art contemporain), les organismes concernés sont le Centre des congrès de Québec, le Palais des congrès de Montréal, la Régie des installations olympiques, le Grand Théâtre de Québec et la Place des Arts de Montréal. Ces organismes engendrent des revenus autonomes de 44,5 M $ et bénéficient de subventions de 35 M $ pour les services de dette et de 42,4 M $ pour le fonctionnement, incluant les taxes et les compensations tenant lieu de taxes. Par ailleurs, le gouvernement gère un ensemble de parcs naturels (à ne pas confondre avec les réserves fauniques administrées par la Société des établissements de plein air du Québec (SEPAQ) et y affecte des crédits de l'ordre de 9 M $ au titre des coûts d'exploitation, tandis que la gestion du Zoo et de l'Aquarium de Québec est confiée à une corporation à but non lucratif, en contrepartie de subventions de l'ordre de 2,5 M $ par an. Enfin, la Commission de la Capitale nationale gère des parcs publics dans l'agglomération de Québec.

Une enquête visant à établir un inventaire des interventions municipales à portée supralocale a été réalisée par le MAMM en 1997. Cette enquête, à laquelle ont répondu 51 % des municipalités, parmi lesquelles on retrouve toutes les villes centrales de RMR, à l'exception de Québec, a

permis d'identifier 1 271 interventions ayant des effets de débordement sur le territoire d'autres municipalités. Lorsqu'on se limite uniquement aux équipements, en excluant d'emblée ceux qui sont déjà gérés sur une base intermunicipale, 246 de ces équipements auraient, de l'avis des municipalités qui ont participé à l'enquête, des effets de débordement qui excèdent le territoire d'une MRC ou d'une communauté urbaine,295 auraient des effets qui correspondraient à ces territoires, tandis que 255 équipements à portée supralocale auraient des effets sur un territoire moindre. Les 246 équipements du premier de ces groupes, qui sont ceux dont le caractère régional est le plus évident,sont situés pour la très grande majorité dans les agglomérations. Il s'agit généralement d'équipements récréotouristiques ou culturels et, dans certains cas, de centres de congrès. Selon les municipalités ayant participé au sondage, ces 246 équipements requièrent annuellement de leur part une contribution de l'ordre de 111 M $, montant qu'on pourrait porter à 120 M $ pour tenir compte de celles n'ayant pas participé au sondage.

La problématique des équipements à portée supralocale, tant ceux relevant du gouvernement que ceux détenus par les municipalités locales, est que les coûts ne sont pas répartis de la même façon que les bénéfices. Les équipements récréatifs et touristiques situés à Québec et à Montréal et gérés par des sociétés d'État ont certes une portée nationale, ce qui militerait pour un maintien de leur financement sous la responsabilité gouvernementale. Par contre, les retombées touristiques et économiques de ces équipements sont surtout régionales, ce qui supposerait une contribution de ce palier. En l'absence de données précises sur la répartition des bénéfices, on pourrait établir que le partage des coûts de fonctionnement devrait désormais être paritaire, les services de la dette correspondant aux immobilisations passées restant cependant à la charge du gouvernement. D'autre part, la gestion de ces équipements par une instance métropolitaine, surtout si elle est combinée avec celle d'autres équipements régionaux, pourrait être avantageuse et l'orientation proposée est celle d'un rattachement aux instances métropolitaines de Québec et de Montréal. Dans un tel scénario, les compensations tenant lieu de taxes versées pour la Place des Arts seraient remplacées par des coûts de taxes, la PdA devenant taxable au même titre que les immeubles relevant actuellement de la CUM.

Il est plus difficile de fixer une orientation dans le cas des parcs naturels gouvernementaux, du Zoo et de l'Aquarium de Québec. Le gouvernement a confié à la Société immobilière (SIQ), en 1998, la réalisation d'un plan de restauration majeur de ces parcs, de manière à favoriser une hausse d'achalandage et à permettre leur autofinancement, et il vient de confier la responsabilité de leur gestion à la SEPAQ. Une démarche est encore en cours dans le cas du Zoo et de l'Aquarium.

Sous réserve des cas où il existe des ententes intermunicipales, les coûts des équipements à portée supralocale détenus par les municipalités locales sont entièrement à leur charge, quels que soient leurs effets de débordement. Il a été recommandé,dans le chapitre 6, que le gouvernement s'assure que ses programmes n'incitent plus une municipalité à se doter d'équipements nouveaux dont la portée excède son territoire, sans que la question du partage des coûts ait été clarifiée au préalable, et que l'accord des autres municipalités de l'agglomération soit requis pour qu'un équipement futur soit considéré régional. Quant aux équipements existants, le traitement qui devrait leur être apporté,dans une perspective d'amélioration de l'équité fiscale, devrait varier en fonction de la répartition des bénéfices qu'ils engendrent. La fusion de municipalités, particulièrement dans les agglomérations, devrait réduire le nombre d'équipements dont la portée excède le territoire d'une seule municipalité. Pour les équipements dont la portée continuerait d'excéder le territoire des municipalités regroupées, les principes suivants devraient être retenus.

Les équipements ne desservant que quelques municipalités devraient être gérés et financés dans le cadre d'ententes ou de régies intermunicipales. Les équipements dont les bénéfices ou la zone de desserte correspondent à l'ensemble ou à la majeure partie du territoire des MRC ou des agglomérations, et qui auront été reconnus d'envergure régionale au terme de la démarche d'identification des équipements décrite au chapitre 6, devraient voir leur gestion et leur financement assurés par l'instance supramunicipale correspondant à ce palier. Celle-ci absorberait alors, le cas échéant, les sociétés d'équipements régionaux dont la création est proposée à la même section du chapitre 6. Enfin, les équipements dont les bénéfices excèdent significativement le territoire des instances supramunicipales où ils sont établis et qui seraient reconnus d'envergure nationale devraient relever de ces instances quant à leur gestion, mais le financement de leurs coûts de financement devrait être partagé entre le palier supramunicipal et le gouvernement en proportion des bénéfices ou,à défaut de pouvoir établir la répartition précise de ceux-ci, sur une base paritaire.

En ce qui a trait aux équipements à portée supralocale, les recommandations suivantes sont proposées :

94. Qu'en ce qui a trait aux équipements à portée supralocale détenus par les municipalités, les règles suivantes soient retenues :

- **la gestion et le financement dans le cadre d'ententes ou de régies intermunicipales des équipements ne desservant que quelques municipalités ;**
- **le transfert du palier local aux instances supramunicipales (MRC ou instances métropolitaines) de la responsabilité de la gestion et du financement des équipements dont le territoire de desserte correspond à l'ensemble ou à une partie significative du territoire de ces instances et qui auront été reconnus d'envergure régionale au terme d'une démarche d'identification des équipements régionaux ;**
- **le transfert aux instances supramunicipales de la responsabilité de la gestion des équipements municipaux reconnus d'envergure national et le partage du financement de leurs coûts de fonctionnement entre ces instances et le gouvernement en proportion des bénéfices ou sur une base paritaire.**

95. Que les équipements récréatifs et touristiques détenus,à Québec et à Montréal, par des sociétés d'État québécoises soient transférés aux instances métropolitaines, tout en maintenant la responsabilité du gouvernement relativement aux services de dette passés et en prévoyant une contribution paritaire de ce dernier aux coûts nets de fonctionnement.

Le transfert du palier local au palier supramunicipal de la responsabilité des équipements à portée supralocale, autres que ceux déjà gérés dans le cadre d'ententes, aurait une incidence de l'ordre de 120 M $ correspondant aux déficits de fonctionnement. En postulant que ces équipements deviendraient taxables par le palier local, il faudrait ajouter 40 M $ aux coûts désormais encourus par le palier supramunicipal, montant qui pourrait cependant être moindre si des modifications sont apportées par ailleurs au partage des responsabilités et des sources foncières de revenus entre le palier local et le palier supramunicipal. Le transfert d'équipements gouvernementaux au palier supramunicipal aurait une incidence nette de l'ordre de 21 M $ incluant les

taxes, tandis que le montant d'une éventuelle contribution gouvernementale aux équipements municipaux ayant une portée nationale ne peut être établi à ce moment de façon précise, mais pourrait représenter environ 20 M $.

7.2.11 ADMINISTRATION

Compte tenu des transferts de responsabilités et des dépenses afférentes du palier local au palier supramunicipal évoqués dans les pages qui précèdent, il serait nécessaire de prévoir également un transfert de ressources au titre de l'administration. Sur la base d'un calcul au prorata, on pourrait évaluer ce transfert à environ 250 M $.

7.2.12 ÉDUCATION PRIMAIRE ET SECONDAIRE PUBLIQUE

L'enseignement primaire et secondaire public, incluant l'éducation des adultes et la formation professionnelle, est assuré par les commissions scolaires, dont les dépenses courantes totales s'établissaient à 6,6 milliards de dollars pour l'année scolaire 1997-1998, dont 14,8 % financées par l'impôt foncier, 78,2 % par des subventions gouvernementales et 7,0 % par la tarification ou la vente de services. Les tableaux 3.14 et 3.16 du chapitre 3 précisent la répartition des revenus et des dépenses des commissions scolaires. L'impôt foncier et la subvention de péréquation constituent une enveloppe de 1,4 milliard de dollars, qui finance les activités définies comme devant être pourvues localement, à la suite des transferts de responsabilités financières des années 1990, soit la gestion des écoles et des centres, la gestion des commissions scolaires et les dépenses courantes d'entretien des équipements.

Dans la section 7.1.4 du présent chapitre, il est recommandé que le gouvernement envisage à moyen terme, dans un contexte de décentralisation et de réforme globale du gouvernement local, le rattachement aux instances supramunicipales de l'ensemble des organismes indépendants ayant pour vocation d'offrir des services à caractère local ou supralocal. Cette orientation concerne au premier chef les commissions scolaires. Une telle option ne porterait pas que sur certaines activités particulières des commissions scolaires, comme il avait été envisagé lors des discussions de 1997 entre le gouvernement et les municipalités, mais sur l'ensemble de leurs activités et de leurs ressources.

Dans le cas des commissions scolaires, un tel rattachement viserait des activités dont la gestion est déjà décentralisée, même si leur financement provient à près de 80 % de transferts gouvernementaux. En principe, ce rattachement laisserait intactes les modalités actuelles de financement des activités, de même que les responsabilités des conseils d'établissement de chacune des écoles. Un tel rattachement ne serait possible qu'à la condition de respecter les dispositions constitutionnelles garantissant à la communauté anglophone du Québec le contrôle de ses établissements d'enseignement, d'où des modalités qui pourraient être complexes, compte tenu notamment de la faible densité de la population anglophone dans la plupart des régions autres que celle de Montréal. Cette option aurait cependant le mérite, selon la majorité des commissaires, de consolider les instances supramunicipales, en leur confiant l'exercice des responsabilités dans un volet important des services à caractère supralocal, et de placer dans un contexte tout différent la question de l'occupation concurrente du champ foncier et du financement local de dépenses comme le transport scolaire et le maintien des actifs scolaires.

Quoi qu'il en soit, comme le gouvernement a récemment confirmé l'existence des commissions scolaires dans la foulée des états généraux de l'éducation, il s'agit forcément d'une option à plus long terme. En conséquence, la majorité des commissaires[4] recommandent ce qui suit :

96. Que soit envisagé à moyen terme, dans un contexte de réforme globale du gouvernement local, le transfert au secteur municipal de la responsabilité de gérer et de financer les services publics d'éducation primaire et secondaire et, dans cette perspective, le rattachement des commissions scolaires aux instances supramunicipales, en l'occurrence les municipalités d'agglomération ou les instances métropolitaines, à Québec et à Montréal, et les MRC ailleurs, avec des modalités particulières pour préserver les droits de la communauté anglophone en matière de contrôle de ses établissements d'enseignement.

Que, dans une telle éventualité, les encadrements actuels du ministère de l'Éducation à l'égard des services soient maintenus, ainsi que le partage du financement des coûts entre les transferts gouvernementaux et les sources locales, avec une formule de péréquation pour préserver l'égalité d'accès aux services.

Les recommandations qui précèdent se traduiraient par le transfert au secteur municipal de dépenses courantes totalisant 6,6 milliards de dollars, dont 974 M $ financées par l'impôt foncier, 460 M $ par la tarification et le solde par des subventions gouvernementales.

7.2.13 INCIDENCE GLOBALE DES RÉAMÉNAGEMENTS DE RESPONSABILITÉS EXAMINÉS ET SCÉNARIO RECOMMANDÉ

Les tableaux 7.1 et 7.2 apparaissant aux pages qui suivent résument l'incidence des options examinées dans les pages précédentes relativement au réaménagement des responsabilités en matière de détermination, de gestion et de financement des services publics locaux ou supralocaux entre les municipalités locales, les instances supramunicipales et le gouvernement. On constate que ces réaménagements, s'ils étaient retenus dans leur ensemble, auraient pour effet de transformer le palier supramunicipal (incluant les municipalités d'agglomération, lorsqu'elles exerceraient des responsabilités supramunicipales) en un acteur majeur, puisqu'il aurait éventuellement à financer à même des sources générales qui lui seraient propres des dépenses de l'ordre de 3,6milliards de dollars, dont 990 M $ transférés du gouvernement et 2,6 milliards du palier local (incluant la part autrefois versée au palier supramunicipal sous forme de quote-parts), en plus d'être responsable d'un autre bloc de dépenses de l'ordre de 3,6 milliards de dollars également reliées à des transferts de responsabilités, mais qui continueraient d'être pourvues par des tarifications, des contributions, des taxes réservées ou des subventions gouvernementales. S'ajouteraient des dépenses de 6,6 milliards de dollars, si la responsabilité de l'éducation primaire et secondaire publique était également transférée au palier supramunicipal, pour un grand total de 13,8 milliards de dollars. Le palier supramunicipal assumerait désormais l'essentiel des responsabilités locales en matière de sécurité publique (police, lutte contre les incendies, sécurité civile et transport ambulancier), de transport en commun, de logement social, d'équipements

4. On trouvera en annexe au rapport le texte de justification de la dissidence de la commissaire Louise Tremblay relativement à cette recommandation.

régionaux, d'évaluation foncière et de perception des taxes, ainsi que des responsabilités accrues en matière de voirie et d'environnement. Les transferts de responsabilités en provenance du gouvernement, en particulier dans les domaines de la police, de la voirie, du transport en commun et, éventuellement, des services sociaux et de santé de première ligne, viseraient le palier supramunicipal, de même que l'intégration des commissions scolaires. À l'intérieur des compétences désormais attribuées à ce palier, les responsabilités stratégiques comme la planification en matière d'aménagement du territoire et d'environnement, le développement économique, la planification du transport, la coordination de la sécurité publique et le partage régional de la croissance de l'assiette fiscale, de même que certaines responsabilités de gestion (transport en commun, logement social,équipements régionaux), seraient réservées aux MRC et aux instances métropolitaines de Québec et de Montréal. Ces instances absorberaient, une fois le transfert de responsabilités accompli, les organismes dont le chapitre 6 propose la mise en place à court terme pour assurer l'exercice à l'échelle des agglomérations des responsabilités en matière de transport en commun, de logement social et d'équipements régionaux.

À titre d'illustration, pour l'agglomération de Montréal, l'instance métropolitaine assumerait les responsabilités de type stratégique (aménagement du territoire, développement économique, planification du transport, coordination de la sécurité publique) exercées par la CUM, les MRC de l'agglomération et l'Agence métropolitaine de transport (AMT), ainsi que celles que la Loi prévoit confier à la Commission de développement de la métropole (CDM). C'est également l'instance métropolitaine qui gérerait un éventuel programme de partage régional de la croissance de l'assiette fiscale (*Tax Base Sharing*). Avec les regroupements de municipalités locales, la responsabilité de la plupart des autres services assumés par la CUM (ex. : évaluation foncière, services policiers de base) pourrait être récupérée par les municipalités d'agglomération, sauf ceux définis comme ayant une incidence métropolitaine (ex.: transport en commun, équipements régionaux, logement social), qui relèveraient de l'instance métropolitaine. En ce qui a trait à la gestion du transport en commun, les tâches des actuelles sociétés de transport et les responsabilités de gestion de l'AMT pourraient être attribuées à une ou plusieurs agences territoriales subordonnées à l'instance métropolitaine. Dans l'agglomération de Québec par contre, des responsabilités comme les services policiers et l'évaluation foncière pourraient relever du palier métropolitain, compte tenu de la taille moindre de cette agglomération.

Le relevé apparaissant aux tableaux 7.1 et 7.2 constitue cependant une hypothèse maximale en ce qui a trait aux réaménagements entre le gouvernement et le secteur municipal et à leur incidence budgétaire. Ainsi, on y a inclus le transfert au secteur municipal de la responsabilité de gérer les services sociaux et de santé de première ligne et d'en financer localement une partie des coûts, de même que l'intégration des commissions scolaires au palier supramunicipal, qui constituent des options à moyen terme ne pouvant s'appliquer qu'une fois consolidé le palier supramunicipal renforcé et dans un contexte de réforme en profondeur du gouvernement local. Les autres transferts de responsabilités , qui visent à quelques exceptions près les mêmes secteurs d'activités que ceux retenus au chapitre 6,mais avec des modalités parfois différentes, pourraient cependant faire l'objet d'une application à relativement court terme. Ceci permettrait de remplacer par un transfert permanent d'activités la contribution annuelle des municipalités au Fonds spécial de financement des activités locales et d'assurer ainsi la récurrence des économies gouvernementales en découlant.

Tableau 7.1

Réaménagements possibles de responsabilités en matière de services publics locaux

	SITUATION ACTUELLE			SITUATION PROPOSÉE			
	Local	Supra-municipal	Gouver-nement	Local	Mun. d'agglo.	MRC et IM	Gouver-nement
1.1 Police							
- services de base[1]	GF	G	EGF	—	GF	GF	E
- mandats nationaux	F[2]	G[2]	EGF	—	—	—	GF
1.2 Lutte contre les incendies	GF	—	E	—	GF	GF	E
1.3 Sécurité civile	GF	G	EGF	GF[3]	GF[3]	EGF	EGF
2.1 Voirie	GF	—	GF	GF[4]	GF[4]	GF[4]	EGF[4]
2.2 Transport en commun (incluant handicapés)	GFT	GT	F	—	GFT[5]	GFT	EF[5]
3.1 Services sociaux et de santé de première ligne	—	—	EGF	—	GF[6]	GF[6]	EF[6]
3.2 Transport ambulancier	—	—	GFT	—	GFT[7]	GFT[7]	E
3.3 Services d'emploi, de soutien du revenu et d'accueil aux immigrants	D[8]	—	GF	D	D	D	GF
3.4 Logement social	GFT	—	EF	—	—	GFT	EF[9]
4.0 Aménagement et gestion du territoire et urbanisme	GF	EG	E	GF	GF	EGF	E
5.0 Environnement et hygiène du milieu	GF	G	EGF	GF	GF	GF	EGF[10]
6.0 Justice	GF	G	GF	—	GF[11]	GF[11]	GF[11]
7.0 Gestion des revenus	GF	G	—	—	GF[12]	GF	—
8.0 Développement économique local	GF	G	GF	—	—	GF[13]	EF
9.0 Loisirs et culture	GF	G	F	GF	GF	GF	F
10.0 Équipements à portée supralocale	GF	—	GF	GF[14]	—	GF	F
11.0 Éducation primaire et secondaire	—	—	EGFT	—	GFT	GFT	EF

Légende : Municipalités d'agglomération : Municipalités issues de fusions dans les agglomérations et qui exerceraient les mandats locaux et certains mandats supramunicipaux sur leur territoire.
IM : instances métropolitaines qui remplaceraient les communautés urbaines et les MRC dans les agglomérations de Québec et de Montréal.
Gouvernement : inclut les organismes des réseaux de la santé et de l'éducation, les CLE, les CLD, etc. (même lorsqu'il s'agit d'instances décentralisées).
D : Délégation de gestion, E : Encadrement normatif, F : Financement, G : Gestion, T : Tarification

1. Incluant les services spécialisés autres que les « mandats nationaux ».
2. Services spécialisés « lourds » assurés par le SPCUM.
3. Le palier local serait encadré par les MRC ou les instances métropolitaines.
4. Transfert au supramunicipal du financement des routes régionales et collectrices, et des locales avec une incidence supralocale. Des aménagements ad hoc avec le local seraient prévus pour la gestion.
5. Le financement gouvernemental se limiterait désormais aux services de dette passés et à certaines dépenses d'immobilisations. La responsabilité du transport en commun ne serait confiée aux municipalités d'agglomération que par exception.

6. Partage du financement : gouvernement 85%, supramunicipal 15 %.
7. Les contributions et tarifications actuelles (ex. : particuliers, établissements, etc.) seraient maintenues.
8. Ville de Montréal seulement.
9. L'encadrement gouvernemental serait assoupli.
10. Outre les transferts de responsabilités entre paliers, il y aurait allègement du contrôle gouvernemental.
11. Réaménagement possible des tâches entre la Cour du Québec et les cours municipales.
12. À Montréal seulement.
13. Incluant le rattachement des CLD aux instances supramunicipales.
14. Dans le cadre d'entente pour les équipements intermunicipaux.

Par ailleurs, les économies gouvernementales permises par la prise en charge locale de certaines dépenses de capital du transport en commun portent sur des services de dette futurs et n'atteindraient donc le niveau prévu (125 M $) que sur un horizon de 10 ans, de sorte qu'il faut distinguer les incidences immédiates et les effets à rythme de croisière, même en faisant abstraction des délais de mise en œuvre des diverses mesures.

Enfin, les transferts envisagés de responsabilités financières entre le gouvernement et le secteur municipal ne seraient pas répartis proportionnellement entre les collectivités. Certains de ces transferts se répercuteraient sur le milieu rural, en particulier les services policiers de base (100 M $) et la voirie (125 M $). Dans la présente proposition de réforme globale, il est difficile de discerner l'effet selon les milieux de l'ensemble des mesures proposées, puisque les transferts de responsabilités du gouvernement au secteur municipal s'accompagneraient de réaménagements importants entre le palier local et le palier supramunicipal. Quoi qu'il en soit, il y aurait lieu, ainsi qu'il est proposé pour l'étape du rééquilibrage décrite au chapitre 6, de prévoir une péréquation compensatoire visant à tenir compte de l'incidence de l'ensemble des responsabilités nouvellement transférées, en même temps que de celle, modifiée par les réaménagements proposés entre le palier local et le palier supramunicipal, du transfert de la responsabilité de la voirie locale effectué en 1993. Une telle péréquation compensatoire remplacerait alors la compensation pour la prise en charge, à compter de 1993, de la responsabilité des routes locales et incorporerait le montant annuel de 87,8 M $ prévu à ce titre. Cette péréquation serait établie à un montant moindre que dans l'étape du rééquilibrage, soit à 170 M $ au lieu de 185 M $, car les transferts de responsabilités du palier local au palier supramunicipal sont susceptibles d'atténuer les effets d'une répartition inégale des transferts de responsabilités du gouvernement au secteur municipal. Elle serait, de plus, répartie entre le palier local et le palier supramunicipal, pour tenir compte du nouveau partage des responsabilités entre ces paliers.

Les réaménagements de responsabilités proposés par la Commission et leur incidence financière à court terme et à rythme de croisière, en tenant compte de la mise en place d'une péréquation compensatoire et de l'abolition de la contribution municipale au Fonds spécial de financement des activités locales, sont présentés au tableau 7.3.

Tableau 7.2

Incidence financière des réaménagements possibles de responsabilités(Hypothèse maximale à rythme de croisière)

	(M $)		
	Local	Supramunicipal	Gouvernement
1.1 Police			
- services de base et assimilables	964,0	(1 066,0)	102,0
- mandats nationaux	—	15,0	(15,0)
1.2 Lutte contre les incendies	406,0	(406,0)	—
1.3 Sécurité civile	n.a.	n.a.	n.a.
2.1 Voirie	75,7	(200,7)	125,0
2.2 Transport en commun (incluant handicapés)	436,0	(616,0)	180,0
3.1 Services sociaux et de santé	—	(432,5)	432,5
3.2 Transport ambulancier	—	(89,7)	89,7
3.3 Services d'emploi, de soutien du revenu et d'accueil aux immigrants	n.a.	n.a.	n.a.
3.4 Logement social	25,0	(40,0)	15,0
4.0 Aménagement et gestion du territoire et urbanisme	n.a.	n.a.	n.a.
5.0 Environnement et hygiène du milieu	n.d.	(9,6)	9,6
6.0 Justice	75,2	(78,7)	3,5
7.0 Gestion des revenus	138,0	(138,0)	—
8.0 Développement économique local	72,0	(118,2)	46,2
9.0 Loisirs et culture	n.a.	n.a.	n.a.
10.0 Équipements à portée supralocale			
- équipements détenus par les municipalités	160,0	(140,0)	(20,0)
- équipements détenus par le gouvernement	—	(21,2)	21,2
11.0 Administration	250,0	(250,0)	—
Sous-total : transfert de dépenses à financer par des revenus généraux	2 601,9	(3 591,6)	989,7
12.0 Éducation primaire et secondaire	—	(6 628,8)	—
13.0 Dépenses présentement financées par des tarifications, contributions, subventions ou taxes réservées (excluant le scolaire)	—	(3 562,3)	—

Notes :

- La composition des montants apparaissant au présent tableau est explicitée dans un tableau détaillé joint en annexe.
- Un signe ( ) signifie une dépense plus élevée ou un revenu moindre pour le palier concerné,son absence signifie l'inverse.
- Le local inclut les municipalités d'agglomération pour le volet local de leurs responsabilités et le supramunicipal les inclut pour le volet supramunicipal.
- Le remplacement de quote-parts locales par un financement supramunicipal direct est assimilé à des réaménagements entre le local et le supramunicipal.
- Les dépenses financées par des tarifications, des contributions, des subventions ou des taxes réservées qui seraient maintenues ne sont pas considérées parmi les réaménagements,mais ajoutées à la fin, à la rubrique 13.0.

Tableau 7.3

Transferts de responsabilités recommandés dans le cadre d'une réforme globale et incidences financières

M $[1]	Première année d'application			Rythme de croisière		
	Local	Supramunicipal	Gouvernement	Local	Supramunicipal	Gouvernement
a) Abolition de la contribution au Fonds de financement des activités locales[2]	355,9	—	(355,9)	355,9	—	(355,9)
b) Transferts de responsabilités						
- Services policiers de base	964,0	(1 066,0)	102,0	964,0	(1 066,0)	102,0
- Lutte contre les incendies	406,0	(406,0)	—	406,0	(406,0)	—
- Voirie	75,7	(200,7)	125,0	75,7	(200,7)	125,0
- Transport en commun[3]	436,0	(491,0)	55,0	436,0	(616,0)	180,0
- Transport ambulancier	—	(89,7)	89,7	—	(89,7)	89,7
- Logement social	25,0	(40,0)	15,0	25,0	(40,0)	15,0
- Environnement et hygiène du milieu	—	(9,6)	9,6	—	(9,6)	9,6
- Justice	75,2	(78,7)	3,5	75,2	(78,7)	3,5
- Gestion des revenus	138,0	(138,0)	—	138,0	(138,0)	—
- Développement économique local	72,0	(118,2)	46,2	72,0	(118,2)	46,2
- Équipements à portée supralocale	160,0	(181,2)	21,2	160,0	(181,2)	21,2
- Administration	250,0	(250,0)	—	250,0	(250,0)	—
Sous-total (b)[4]	2 601,9	(3 069,1)	467,2	2 601,9	(3 194,1)	592,2
c) Péréquation compensatoire						
- Abolition de la compensation pour la voirie locale	(87,8)	—	87,8	(87,8)	—	87,8
- Nouvelle mesure de péréquation compensatoire[5]	30,0	140,0	(170,0)	30,0	140,0	(170,0)
Sous-total (c)	(57,8)	140,0	(82,2)	(57,8)	140,0	(82,2)
d) Compensations liées aux mandats nationaux						
- Services policiers spécialisés	—	15,0	(15,0)	—	15,0	(15,0)
- Équipements à portée nationale	—	20,0	(20,0)	—	20,0	(20,0)
Sous-total (d)	—	35,0	(35,0)	—	35,0	(35,0)
Total avant abolition de la contribution (b+c+d)	2 544,1	(2 894,1)	350,0	2 544,1	(3 019,1)	475,0
Total après abolition de la contribution (a+b+c+d)	2 900,0	(2 894,1)	(5,9)	2 900,0	(3 019,1)	119,1

Notes :

1. Un signe ( ) signifie une dépense plus élevée ou un revenu moindre pour le palier concerné, l'absence d'un tel signe signifie l'inverse.
2. Pour simplifier la présentation, le montant de 34,6 M $ provenant de la TGE, qui s'ajoute à la contribution municipale au Fonds de financement des activités locales (321,3 M $), est compté dans le gain de 355,9 M $ permis aux municipalités par l'abolition de cette contribution ; son utilisation subséquente pour financer une partie de la péréquation compensatoire reliée aux transferts de responsabilités est considérée en contrepartie comme un coût pour le gouvernement.
3. L'écart entre la première année d'application et le rythme de croisière provient des services de dette du transport en commun, les économies de 125 M $ escomptées à cette rubrique n'atteignant leur rythme de croisière qu'après 10 ans.
4. Le sous-total des transferts de responsabilités exclut les montants correspondant aux dépenses présentement financées par des tarifications, contributions, subventions ou taxes réservées, soit 1,1 milliard de dollars.
5. L'enveloppe de péréquation de 170 M $ serait composée de 87,8 M $ provenant de l'actuelle compensation pour la voirie locale, de 34,6 M $ pris à même la TGE et de 47,6 M $ d'ajout net.

En conséquence, la Commission recommande ce qui suit en ce qui a trait aux transferts de responsabilités :

97. **Que, dans le contexte d'une première phase d'une réforme globale du secteur public local, les recommandations qui précèdent relativement aux transferts de responsabilités entre les paliers local, supramunicipal et gouvernemental soient retenues, à l'exception de celles portant sur la prise en charge par le secteur municipal de l'éducation primaire et secondaire publique et des services sociaux et de santé de première ligne, dont la mise en œuvre devrait être différée pour permettre la consolidation des instances supramunicipales.**

98. **Que les transferts de responsabilités financières entre le gouvernement et le secteur municipal soient accompagnés d'une péréquation compensatoire comportant un volet municipal et un volet supramunicipal et visant à atténuer leur incidence sur les milieux les plus touchés ou dont la capacité de payer est moindre, et que cette mesure de péréquation incorpore la compensation pour la prise en charge par les municipalités, à compter de 1993, de la responsabilité des routes locales et les montants prévus à ce titre.**

7.3 LE PARTAGE DES SOURCES DE REVENUS

Le réaménagement des responsabilités recommandé précédemment aurait pour effet de réduire de 2,5 milliards de dollars les dépenses des municipalités locales, qui passeraient ainsi de 8,3 milliards (incluant les quote-parts aux organismes municipaux) à 5,8 milliards, et d'établir celles du palier supramunicipal (incluant les municipalités d'agglomération pour leurs mandats supralocaux) à environ 4 milliards, dont une part de 2,9 milliards qui devrait être pourvue par diverses sources de revenus autonomes et une autre de 1,1 milliard, qui est pourvue à l'heure actuelle par des tarifications, des subventions et des taxes réservées et qui devrait continuer de l'être. Ce montant de 1,1 milliard de dollars est composé comme suit :

- 505,0 M $: transport en commun : contribution des usagers, droits sur l'immatriculation et taxe sur l'essence ;
- 126,6 M $: transport ambulancier : tarification des usagers, des établissements de la santé et des organismes responsables de clientèles spécifiques ;
- 3,5 M $: justice : frais de cour reliés aux petites créances ;
- 411,0 M $: logement social : contribution des locataires, contribution fédérale et contribution québécoise révisée aux déficits des HLM, contributions gouvernementales au supplément du loyer ;
- 65,7 M $: équipements gouvernementaux à portée régionale : revenus autonomes et subventions de fonctionnement reliés aux équipements transférés au secteur municipal.

On a toutefois fait abstraction des subventions aux services de dette, lorsque celles-ci pouvaient être isolées, à cause de leur caractère non récurrent. Ces divers revenus devraient être maintenus et rattachés à l'instance responsable des activités correspondantes avec, dans certains

cas, des balises gouvernementales. Ainsi, la fixation de la contribution au transport ambulancier des usagers et des organismes responsables de clientèles spécifiques devrait revenir au gouvernement, de même que les règles de détermination des loyers dans les HLM. Dans le cas des droits sur l'immatriculation et de la taxe sur l'essence, les instances métropolitaines devraient pouvoir en déterminer les taux, mais des balises devraient probablement être définies par le gouvernement.

Conformément aux recommandations apparaissant au chapitre 4, le secteur municipal bénéficierait d'une hausse de ses revenus, tout d'abord par le biais d'un rehaussement des compensations tenant lieu de taxes, assorti d'une révision de la formule de répartition. Cette mesure accroîtrait les revenus municipaux d'un montant évalué à 60 M $, dont 54,2 M $ correspondant à un doublement de l'enveloppe allouée aux compensations à l'égard des écoles primaires et secondaires et 5,8 M $ à titre transitoire aux municipalités subissant des pertes en raison du changement de la formule de répartition, avec un coût équivalent pour le gouvernement. De même, les municipalités auraient accès, tel que recommandé au chapitre 6, à la taxe de vente et aux redevances tirées de l'exploitation des ressources naturelles. Il est à noter que cet accès ne s'inscrirait plus dans un contexte de partage des revenus du gouvernement. Il se définirait ici, puisqu'il serait exercé par des instances supramunicipales élues dont la taille serait suffisante pour éviter une application disparate sur le territoire, comme la possibilité d'utiliser les champs concernés concurremment avec le gouvernement, selon des balises à définir. Cependant, comme le gouvernement, pour ne pas alourdir le fardeau fiscal, devrait idéalement réduire son occupation de ces champs fiscaux dans une proportion équivalente à l'accès permis aux municipalités, il s'ensuivrait une réduction de ses revenus de 61,3 M $ pour la taxe de vente et de 54,0 M $ pour les redevances sur les ressources naturelles.

La révision de la formule de péréquation générale (atténuation de la déficience fiscale), proposée dans le chapitre 4, serait également appliquée, mais il faudrait vraisemblablement prévoir un volet destiné au palier supramunicipal et doté d'une enveloppe de l'ordre de 20 M $[5] pourvue, comme le montant actuellement consacré à la péréquation, à même le produit de la TGE. La nouvelle formule de répartition du produit de la TGE, également proposée au chapitre 4, devrait aussi être adaptée au contexte d'une réforme qui modifierait substantiellement le partage des responsabilités entre le palier local et le palier supramunicipal. Enfin, la mesure de partage régional de la croissance de l'assiette fiscale (*Tax Base Sharing*) et les redevances de développement, prévues dans les recommandations du chapitre 6, feraient également partie du présent scénario. Ces diverses mesures n'auraient aucune incidence budgétaire pour le gouvernement, mais modifieraient la répartition des ressources entre les municipalités.

Quant aux dépenses de 2,9 milliards de dollars, autres que celles pourvues actuellement par les tarifications et les contributions de 1,1 milliard de dollars mentionnées précédemment, que le palier supramunicipal devrait financer à même des sources autonomes, les montants en cause ne devraient plus provenir de quote-parts du palier local, mais de sources propres au palier supramunicipal. L'indépendance et l'autonomie des instances supramunicipales en dépendent, de même que la responsabilisation et l'imputabilité de ces nouveaux élus locaux. Ces dépenses se subdivisent en trois groupes, soit celles qui se rattachent à des fonctions de type stratégique ou

5. Cette enveloppe est du même ordre, toutes proportions gardées, que celle de 35 M $ du programme de péréquation municipale, compte tenu du rapport entre les revenus autonomes requis du palier local et du palier supramunicipal, abstraction faite des revenus de tarification.

métropolitain, correspondant à des coûts de 810 M $ (dont 491 M $ pour le transport en commun, 40 M $ pour le logement social, 118 M $ pour le développement économique, 161 M $ pour les équipements régionaux), celles qui se rapportent à des services courants à portée supralocale, avec des coûts de l'ordre de 1 834 M $, et enfin des dépenses administratives représentant 250 M $. Pour financer ces dépenses, le palier supramunicipal pourra compter sur une partie des revenus additionnels découlant des mesures mentionnées dans les paragraphes précédents et hausser, le cas échéant, la tarification de ses services ou les taxes réservées qui lui auront été attribuées. Il faudra néanmoins prévoir un partage des sources de revenus actuellement utilisées par les municipalités locales.

La Commission estime que les différentes instances devraient disposer de revenus suffisants pour exercer leurs responsabilités et qu'on devrait éviter le plus possible les chevauchements quant à l'utilisation des différents champs fiscaux. Dans cette optique, la Commission a examiné l'option d'un appariement de ces champs avec les paliers du secteur municipal, étant entendu que les sources ainsi réparties demeureraient toujours des revenus généraux du palier concerné, et non des revenus réservés. Une telle option pourrait prendre la forme suivante :

- Les municipalités locales, ainsi que les municipalités d'agglomération en tant qu'instances locales, auraient accès, de façon exclusive, à l'impôt foncier résidentiel. Elles recevraient également les compensations gouvernementales tenant lieu de taxes ;
- Les MRC, ainsi que les municipalités d'agglomération en tant qu'instances supramunicipales, auraient accès à l'impôt foncier non résidentiel, à la taxe de vente et aux redevances sur les ressources naturelles. Les montants perçus au titre de la TGE leur seraient également versés ;
- Les instances métropolitaines de Montréal et de Québec, ainsi que les MRC en tant qu'instances exerçant des responsabilités de type stratégique, auraient un accès concurrent à l'impôt foncier non résidentiel et à la taxe de vente, de même qu'un accès exclusif aux taxes réservées reliées au transport en commun. C'est également à ces instances que reviendrait la perception des revenus reliés aux redevances de développement et au partage de l'assiette fiscale, ainsi que la responsabilité de les redistribuer entre les municipalités locales ;
- Tous les paliers pourraient appliquer une tarification des services qu'ils produisent.

Cette option apparaît séduisante en ce qu'elle éviterait le chaos fiscal et la complexité administrative qui risqueraient de résulter d'un accès concurrent des divers paliers municipaux (sans compter les commissions scolaires) à l'ensemble des champs fiscaux. Toutefois, elle comporte des limites et des inconvénients. Quoique la répartition envisagée des sources de revenus corresponde à prime abord au partage des dépenses découlant des transferts de responsabilités proposés par ailleurs, on ne saurait exclure qu'il y ait inadéquation dans certains milieux, même si les données disponibles révèlent que le poids relatif du potentiel fiscal résidentiel et du potentiel non résidentiel est assez similaire sur tout le territoire.

De plus, il est impossible d'éviter tout chevauchement dans l'utilisation des champs fiscaux. Dans le contexte où des choix locaux influenceront le partage effectif des responsabilités, un partage des champs fiscaux en fonction des niveaux de responsabilités ne peut être exempt d'un aspect théorique. Rappelons en effet que dans le scénario recommandé, la répartition des responsabilités serait à géométrie variable. Les fonctions de type stratégique ou métropolitain seraient

obligatoirement exercées par les instances métropolitaines, à Québec et à Montréal, et par les MRC ailleurs. Toutefois, d'après le choix du milieu, les services supralocaux courants pourraient, selon le service concerné, être assurés par l'instance métropolitaine ou par les municipalités d'agglomération, à Québec et à Montréal. Ailleurs, ces services pourraient être assurés soit par la MRC pour l'ensemble de son territoire, soit par les municipalités d'agglomération pour le territoire de l'agglomération et par la MRC pour le reste de son territoire. Enfin, les municipalités d'agglomération cumuleraient la responsabilité des services à caractère local et des services supralocaux courants sur leur territoire, tandis que les municipalités locales verraient leur compétence limitée aux services de type local.

Par ailleurs, une décision de réserver la taxation du secteur non résidentiel au palier supramunicipal et d'exclure ce dernier de la taxation du secteur résidentiel aurait diverses conséquences. Cela rendrait caduque la recommandation du chapitre 4 sur la mise en place d'un système de quote-parts pour fixer le fardeau relatif des secteurs résidentiel et non résidentiel. De même, les équipements détenus par les instances supramunicipales cesseraient d'être taxables par le palier local, ce qui amènerait ce dernier à établir une tarification pour les services offerts à ces équipements. D'ailleurs, le développement de la tarification serait vraisemblablement l'une des soupapes aux inadéquations entre les dépenses et les revenus qui pourraient découler d'une répartition des sources entre les paliers. Enfin, on peut s'interroger quant à la dynamique démocratique d'un palier supramunicipal élu dont le financement proviendrait essentiellement de taxes indirectes (taxe de vente et taxe sur l'essence) et de la taxation de la propriété non résidentielle.

Les conséquences de cette option mériteraient d'être évaluées davantage et, dans ce contexte, la Commission n'estime pas être en mesure d'en faire une recommandation. En conséquence, la Commission propose ce qui suit, en ce qui a trait au partage des sources de revenus entre les instances municipales dans un contexte de réforme globale du secteur local :

99. Qu'en ce qui a trait aux activités visées par des transferts de responsabilités, les revenus découlant des tarifications, contributions et taxes réservées existantes soient maintenus et qu'ils soient attribués aux instances responsables des activités correspondantes.

Que soient prévues, le cas échéant, des balises gouvernementales à l'égard de certains de ces revenus, en particulier les contributions des usagers, des établissements de la santé et des organismes au transport ambulancier, les loyers dans les HLM, les droits sur l'immatriculation et la taxe sur l'essence.

100. Que soit examinée la possibilité d'établir une répartition des champs fiscaux entre les paliers municipaux qui, tout en assurant à chacun des revenus suffisants pour assumer ses responsabilités, évite le plus possible les chevauchements.

Qu'advenant que le partage des champs fiscaux retenu se traduise par l'accès concurrent de plusieurs instances au même champ de taxation sur le même territoire, les instances concernées soient tenues de transmettre des comptes de taxes intégrés aux contribuables.

101. Que les diverses mesures concernant le rééquilibrage du financement des instances municipales dont l'application à court terme est recommandée soient maintenues lors de l'application d'une réforme globale du secteur public local, avec les adaptations rendues nécessaires par le nouveau statut du palier supramunicipal, plus spécifiquement :

- **le rehaussement du montant des compensations tenant lieu de taxes et la modification de la formule de répartition ;**
- **l'accès à la taxe de vente et aux redevances sur les ressources naturelles, assorti d'un retrait équivalent du gouvernement ;**
- **la révision de la formule de répartition des recettes de la TGE et de la formule de péréquation ;**
- **l'institution d'un mécanisme de partage régional de la croissance de l'assiette fiscale (*Tax Base Sharing*) et de redevances de développement.**

Les recommandations qui précèdent auraient pour effet de hausser les revenus des municipalités et d'accroître les dépenses du gouvernement ou de réduire ses revenus des montants suivants :

- compensations tenant lieu de taxes : 60 M $ dont 54 M $ récurrents ;
- recettes de la TVQ : 61 M $;
- redevances sur les ressources naturelles : 54 M $.

7.4 LES INCIDENCES SUR LE CADRE INSTITUTIONNEL ET LE CADRE DE GESTION

Le réaménagement majeur des responsabilités et des sources de financement qui est proposé signifie inévitablement des modifications au cadre institutionnel et au cadre de gestion des instances du secteur municipal. La refonte des structures, la révision des territoires et les modifications au mode de désignation des dirigeants ont été décrits à la section 7.1 du présent chapitre. D'autres modifications, en particulier au cadre des relations de travail dans le secteur municipal, apparaissent également inévitables et il en sera fait état au chapitre 8. À ce propos, il convient de souligner que le renforcement majeur du palier supramunicipal et les regroupements de municipalités proposés dans la perspective d'une réforme exigent d'importants transferts de personnel du gouvernement vers le secteur municipal et entre les instances de ce secteur. Il faudra que le cadre des relations de travail, tout en accordant une protection équitable aux droits des employés du gouvernement et des municipalités qui seraient visés, permette que les transferts de responsabilités entre ces deux paliers puissent s'effectuer sans coûts indus de sécurité d'emploi, que les déplacements de personnel ne conduisent pas à une complexité excessive dans la gestion des conventions collectives et que les fusions se traduisent par les économies escomptées en termes de réduction de coûts de personnel. Il faudra aussi s'assurer, dans le cas des responsabilités transférées du gouvernement, qu'il ne s'ensuive pas une hausse des coûts attribuable aux niveaux de rémunération plus élevés dans le secteur municipal.

7.5 LES INCIDENCES FINANCIÈRES GLOBALES

L'abolition de la contribution des municipalités au Fonds spécial de financement des activités locales, les transferts de responsabilités retenus en contrepartie et les autres mesures touchant les revenus des municipalités auraient, dans le contexte d'une réforme globale du secteur public local, l'effet cumulatif présenté au tableau 7.4.

Tableau 7.4

Incidences financières d'une réforme globale

	M $[1]	Première année d'application			Rythme de croisière		
		Local	Supramunicipal	Gouvernement	Local	Supramunicipal	Gouvernement
a)	Abolition de la contribution au Fonds de financement des activités locales	355,9	—	(355,9)	355,9	—	(355,9)
b)	Transfert de responsabilités[2]	2 601,9	(3 069,1)	467,2	2 601,9	(3 194,1)	592,2
c)	Péréquation compensatoire reliée aux transferts de responsabilités[2]	(57,8)	140,0	(82,2)	(57,8)	140,0	(82,2)
d)	Compensations reliées aux mandats nationaux[2]	—	35,0	(35,0)	—	35,0	(35,0)
e)	Mesures visant les revenus des municipalités[3]						
	- Compensations tenant lieu de taxes	60,0	—	(60,0)	54,2	—	(54,2)
	- Accès à la TVQ	—	61,3	(61,3)	—	61,3	(61,3)
	- Accès aux redevances sur les ressources naturelles	—	54,0	(54,0)	—	54,0	(54,0)
	Sous-total (e)	60,0	115,3	(175,3)	54,2	115,3	(169,5)
Incidence totale (a+b+c+d+e)		2 960,0	(2 778,8)	(181,2)	2 954,2	(2 903,8)	(50,4)

1. Un signe ( ) signifie une dépense plus élevée ou un revenu moindre pour le palier concerné, l'absence d'un tel signe signifie l'inverse.
2. Le détail de ces montants apparaît au tableau 7.3 compris dans la section 7.2 du présent chapitre.
3. Ces mesures sont explicitées à la section 7.3 du présent chapitre.

Il convient de noter que le tableau 7.4 fait apparaître un coût net de 181,2 M $ pour le gouvernement lors de la première année d'application d'une réforme globale, lequel se réduit progressivement à 50,4 M $ en raison de la fin de la disposition transitoire reliée à la révision de la formule de répartition des compensations tenant lieu de taxes et des économies provenant du service de dette du transport en commun, qui n'atteindront leur rythme de croisière qu'au bout de 10 ans. Si le gouvernement souhaite atténuer ces coûts additionnels, il lui serait cependant loisible d'échelonner le retrait de la contribution des municipalités au Fonds spécial de financement des activités locales. Par ailleurs, ce tableau fait apparaître un réaménagement majeur entre le palier local et le palier supramunicipal, qui devra se traduire par un partage correspondant des champs fiscaux.

On ne retrouve pas ici, contrairement au chapitre 6, de tableau présentant l'incidence financière des recommandations selon les catégories de municipalités et pour la Ville de Montréal en particulier. En effet, dans un contexte où seraient adoptés un nouveau découpage territorial et des réaménagements majeurs de responsabilités entre le palier local et le palier supramunicipal, il est difficile, avec les données disponibles, de cerner l'incidence de l'ensemble des mesures proposées.

Annexe 7.1

INCIDENCE FINANCIÈRE DES RÉAMÉNAGEMENTS POSSIBLES DE RESPONSABILITÉS

(Hypothèse maximale à rythme de croisière)

		(M $)		
	Local	Supra-municipal	Gouver-nement	Notes
1.1 Police - services de base	964,0	(1 066,0)	102,0	Le montant de 964 M $ pour le transfert du local au supramunicipal est constitué de la somme du coût du SPCUM (382 M $), des corps de police municipaux (455 M $) et intermunicipaux (27 M $) et de la contribution à la SQ (100 M $, selon le niveau de 1998). Le montant de 102 M $ pour le transfert du gouvernement au supramunicipal correspond à l'écart entre les coûts de la SQ et la facturation actuelle.
-mandats nationaux		15,0	(15,0)	Le montant de 15 M $ pour les mandats nationaux correspond aux coûts estimés des services assurés par le SPCUM en la matière, exclusion faite des services spécialisés qui devraient continuer de relever de sa responsabilité.
1.2 Lutte contre les incendies	406,0	(406,0)	--	
1.3 Sécurité civile	n.a.	n.a.	--	
2.1 Voirie	75,7	(200,7)	125,0	Le montant du transfert du gouvernement au palier supramunicipal (125 M $) comprend 65 M $ pour les routes régionales et 60 M $ pour les routes collectrices et d'accès aux ressources. Il fait abstraction de l'intégration éventuelle à une mesure générale de péréquation de la compensation actuelle de 87,8 M $ pour la prise en charge des routes locales à compter de 1993. Le montant du transfert du palier local au palier supramunicipal (75,7 M $) correspond à une estimation du coût d'entretien des routes locales à incidence supralocale, soit les routes locales de catégorie 1 (9 300 km et 41,9 M $) et la partie des routes locales de catégorie 2 qui pourrait avoir une incidence supralocale (7 500 km, soit le quart des 30 300 km de cette catégorie, et 33,8 M $).
2.2 Transport en commun (incluant handicapés)	436,0	(616,0)	180,0	Le transfert de 436 M $ du local au supramunicipal comprend 420 M $ pour les quote-parts du local et 16 M $ pour les dépenses actuelles des municipalités locales. Le transfert de 180 M $ du gouvernement au supramunicipal inclut 55 M $ reliés à l'abolition des subventions aux CIT, aux OMIT et au transport adapté et 125 M $ au titre des services de dette futurs (à rythme de croisière après 10 ans) correspondant aux dépenses d'immobilisations annuelles de l'ordre de 80 M $ qui cesseraient d'être subventionnées. On fait ici abstraction des tarifications (403 M $) et taxes réservées (102 M $) qui seraient maintenues (voir rubrique 13.0).

Note : Un signe ( ) signifie une dépense supplémentaire ou une baisse de revenus pour le palier concerné, l'absence d'un tel signe signifie l'inverse.

		(M $)		
	Local	Supra-municipal	Gouver-nement	Notes
3.1 Services sociaux et de santé	--	(432,5)	432,5	Le montant du transfert du gouvernement au supramunicipal correspond à une part de 15 % de dépenses reliées aux services de type local (2 883,0 M $), excluant les services de dette, mais incluant les compensations tenant lieu de taxes. Il exclut les subventions de fonctionnement (2 450,5 M $) et de services de dette (96,8 M $) qui seraient maintenues.
3.2 Transport ambulancier	--	(89,7)	89,7	Le montant de 89,7 M $ correspond aux subventions aux ambulanciers. Le solde des dépenses de 126,6 M $ pourvu par des tarifications et des contributions n'est pas considéré ici (voir rubrique 13.0).
3.3 Services d'emploi, de soutien du revenu et d'accueil aux immigrants	n.a.	n.a.	n.a.	
3.4 Logement social	25,0	(40,0)	15,0	Le transfert de 15 M $ du gouvernement au supramunicipal correspond au passage de 10 % à 20 % de la contribution municipale applicable à la part des déficits des HLM reliée aux opérations (148 M $), à l'exclusion du service de dette (80 M $). Le transfert de 25 M $ du local au supramunicipal correspond à la contribution municipale actuelle aux déficits des HLM (23 M $) et au supplément au loyer (2 M $). On fait abstraction ici des contributions fédérale et québécoise qui seraient maintenues, de même que des loyers des occupants, soit 411 M $ au total (voir rubrique 13.0).
4.0 Aménagement et gestion du territoire et urbanisme	n.a.	n.a.	n.a.	
5.0 Environnement et hygiène du milieu	n.d.	(9,6)	9,6	Le montant de 9,6 M $ se limite aux transferts de responsabilités pouvant être quantifiés, à savoir la gestion de barrages (0,9 M $), le contrôle des eaux de baignade (0,3 M $) et l'inspection des aliments (8,4 M $, dont 4,4 M $ correspondent à l'abolition de subventions pour la réalisation des tâches concernées dans quatre municipalités importantes).
6.0 Justice	75,2	(78,7)	3,5	Le transfert de 75,2 M $ du local au supramunicipal correspond aux dépenses observées en 1996, incluant les coûts financés auparavant par voie de quote-parts du local. Le transfert de 3,5 M $ du gouvernement au supramunicipal est le résultat net de dépenses de 7 M $ et de revenus de 3,5 M $ pour les petites créances.
7.0 Gestion des revenus	138,0	(138,0)		Le montant de 138 M $ transféré du local au supramunicipal comprend 78 M $ au titre de l'évaluation (dépenses de 1996) et 60 M $ au titre de la perception, établis en estimant que ce coût équivaut à 1 % du montant des taxes perçues.

	(M $)			
	Local	Supra-municipal	Gouver-nement	Notes
8.0 Développement économique local	72,0	(118,2)	46,2	Le montant de 72 M $ du transfert du local au supralocal correspond aux dépenses observées à la rubrique de la promotion et du développement industriels. Le montant de 46,2 M $ du transfert du gouvernement au supramunicipal correspond aux subventions actuellement versées aux MRC (6,0 M $) et aux CLD (40,2 M $) pour le développement local, exclusion faite des ajouts au Budget 1999-2000.
9.0 Loisirs et culture	n.a.	n.a.	n.a.	
10.0 Équipements à portée supralocale - Équipements détenus par les municipalités	160,0	(140,0)	(20,0)	Le transfert de 160 M $ du local au supramunicipal correspond aux déficits de fonctionnement tirés de l'enquête conduite auprès des municipalités (110,8 M $), avec une correction de 9,2 M $ pour les municipalités manquantes et de 40 M $, advenant que les équipements concernés deviennent taxables par le local. La prise en charge gouvernementale d'une partie des coûts de fonctionnement des équipements municipaux à incidence nationale est estimée à 20 M $, selon l'hypothèse d'un financement paritaire.
- Équipements détenus par le gouvernement	--	(21,2)	21,2	Le transfert de 21,2 M $ du gouvernement au supramunicipal au titre des équipements gouvernementaux à incidence régionale représente 50 % d'un montant de 42,4 M $ correspondant aux subventions actuelles de fonctionnement et aux compensations tenant lieu de taxes. Les revenus de tarification reliés à ces équipements (44,5 M $) ne sont pas considérés ici et les coûts de service de dette sont exclus.
11.0 Administration	250,0	(250,0)	--	Le transfert à prévoir au titre des dépenses administratives est établi au prorata.
Sous-total **Transfert de dépenses à financer par les revenus généraux**	**2 601,9**	**(3 591,6)**	**989,7**	
12.0 Éducation primaire et secondaire	--	(6 628,8)	--	Dépenses courantes totales des commissions scolaires pour l'année scolaire 1997-1998
13.0 Dépenses financées actuellement par des tarifications, contributions, subventions ou taxes réservées (excluant le scolaire)	--	(3 562,3)		Les dépenses financées par des tarifications, des contributions, des subventions récurrentes ou des taxes réservées qui seraient maintenues sont établies comme suit : 505,0 M $: transport en commun 126,6 M $: transport ambulancier 3,5 M $: justice 411,0 M $: logement social 65,7 M $: équipements gouvernementaux à portée régionale **1 111,8 M $: Sous-total** 2 450,5 M $: santé et services sociaux 3 562,3 M $: TOTAL

Chapitre 8

GESTION MUNICIPALE, COÛTS DE MAIN-D'ŒUVRE ET RELATIONS DE TRAVAIL

Le mandat général de la Commission consistait à étudier la situation financière du secteur local et ses différentes sources de revenus, tout en accordant une attention particulière au régime fiscal local. Le mandat portait donc prioritairement sur le financement. Toutefois, pour obtenir un portrait complet de la situation financière et évaluer les besoins de revenus du secteur local, il faut aussi considérer les dépenses. L'analyse des dépenses permet en effet de comprendre l'évolution de la structure des services et de saisir les changements de priorités que cette évolution reflète. Cette analyse doit aussi traiter des ressources qui sont utilisées pour produire les services, en d'autres mots s'attarder aux questions de gestion.

La structure des services municipaux a été étudiée au chapitre 3 à partir d'une information statistique consolidée pour l'ensemble des municipalités. Toutefois, la réalité de la gestion est beaucoup plus complexe que ne le laissent transparaître les analyses financières globales et, pour mieux la saisir, la Commission a fait faire une enquête auprès d'un échantillon de municipalités. L'objectif de cette enquête, qui a été effectuée par la firme Samson, Bélair, Deloitte et Touche, consistait à tracer un portrait des pratiques d'organisation et de gestion des administrations municipales québécoises et à les comparer à certaines pratiques ayant cours à l'extérieur du Québec.

Compte tenu des délais impartis, l'enquête se limita à 42 municipalités, choisies en fonction de la taille de leur population et de leur région d'appartenance[1]. Les résultats obtenus doivent être interprétés comme une information préliminaire permettant d'identifier des pistes ou des questions qui devraient faire l'objet de recherches plus poussées. Néanmoins, les impressions générales qui se dégagent des observations donnent une certaine indication de l'état actuel et des tendances des pratiques de gestion que l'on retrouve dans les municipalités du Québec.

Le présent chapitre débute par une discussion générale des enjeux de la gestion municipale et présente ensuite les principales conclusions de l'enquête. Il expose ensuite les principaux éléments du nouveau cadre comptable élaboré par le ministère des Affaires municipales et de la Métropole, puis de l'expérience de la Colombie-Britannique en matière de financement municipal. La dernière section aborde la question des coûts de main-d'œuvre et des relations de travail. Ainsi que l'indiquait le chapitre 7, la résolution de la problématique relative à cette question est un préalable à toute réforme en profondeur de l'organisation du secteur public local.

1. La Ville de Montréal fut exclue de l'échantillon en raison de la taille de sa population, qui en fait un cas non représentatif de l'ensemble des municipalités québécoises.

8.1 LES ENJEUX DE LA GESTION MUNICIPALE

Les enjeux caractéristiques de la gestion d'une entité gouvernementale sont liés principalement au fait que les activités du secteur public produisent des externalités importantes, c'est-à-dire que les bénéfices d'un service public profitent non seulement à celui qui reçoit le service (bénéfice individuel) mais également aux autres citoyens (bénéfice collectif). En raison du phénomène des externalités, il est difficile pour une entité gouvernementale de déterminer le niveau optimal de production d'un service public, car elle ne sait pas exactement quels sont les bénéfices totaux découlant des dépenses encourues pour le produire.

La relation entre les bénéfices individuels et les bénéfices collectifs varie selon la nature des services publics. Ainsi, il y a relativement peu de bénéfices individuels dans la défense nationale, alors qu'ils sont beaucoup plus élevés dans les services de santé. Le secteur municipal offre, comparativement aux autres ordres de gouvernement, davantage de services qui profitent directement aux individus.

Par ailleurs, alors que les ordres supérieurs de gouvernement octroient souvent des transferts financiers à d'autres entités pour qu'elles produisent des services, les municipalités et les organismes qu'elles contrôlent produisent eux-mêmes ou font produire des services dont ils demeurent directement responsables dans tous les cas. Le contrôle que ces instances locales exercent leur permet de déterminer précisément à la fois la quantité et la qualité des services qu'elles offrent.

Malgré ces quelques particularités du secteur public local, les préoccupations de gestion que doit avoir une ville demeurent celles de tout organisme qui doit, d'une part, planifier rationnellement ses activités pour remplir son mandat et, d'autre part, mettre en place la structure administrative et les processus de fonctionnement qui lui permettront d'atteindre le plus efficacement possible les objectifs qu'il s'est fixés. Depuis une trentaine d'années, on a beaucoup amélioré ou adapté les méthodes de gestion pour répondre aux besoins des organismes publics. Il est possible aujourd'hui, aux municipalités qui valorisent la performance, de se doter d'un cadre de gestion visant à atteindre cet objectif. Un tel cadre comprend au moins les éléments suivants :

- une vision à long terme du développement ;
- un choix d'objectifs pour répondre aux besoins prioritaires ;
- le développement de stratégies qui responsabilisent les gestionnaires et qui impliquent les employés ;
- un fonctionnement orienté vers les résultats ;
- la vérification de la qualité des services auprès des bénéficiaires.

Tout modèle de gestion doit évidemment être adapté à la dimension de l'organisme qui souhaite l'utiliser. On sait, à cet égard, que la structure municipale du Québec est caractérisée par un grand nombre de petites unités administratives. Par exemple, 85 % des municipalités (1 145) ont moins de 5 000 habitants ; elles ne regroupent que 22 % de la population et gèrent seulement 14 % des ressources budgétaires. À l'inverse, 15 % des villes (203) accaparent 86 % des ressources budgétaires du secteur municipal, pour 78 % de la population. L'efficacité de la gestion ne varie pas nécessairement avec la taille de la municipalité. Les pratiques de gestion peuvent être

améliorées, quelle que soit la taille de la municipalité. Cependant, les conséquences positives pour la population seront d'autant plus importantes que les plus grandes villes en feront une priorité et s'engageront dans un processus continu d'amélioration.

8.2 LES RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE SUR LES PRATIQUES DE GESTION

Ainsi que le mentionnait la section précédente, l'enquête a été faite auprès de 42 municipalités, choisies en fonction de la taille de leur population. Dans la totalité des cas, le répondant était le directeur général ou le trésorier municipal. La répartition des municipalités par taille de population était la suivante :

Plus de 50 000 habitants	:	6
Entre 25 000 et 50 000 habitants	:	6
Entre 10 000 et 25 000 habitants	:	8
Entre 5 000 et 10 000 habitants	:	12
Moins de 5 000 habitants	:	11

L'enquête elle-même était divisée en quatre parties. La première s'intéressait au cadre de gestion, c'est-à-dire à l'énoncé du volet administratif de la mission de la municipalité et à la définition des rôles et responsabilités respectifs du Conseil municipal et de l'administration à l'égard de cette mission. La deuxième partie portait sur le choix des objectifs et des priorités de gestion. La troisième partie traitait des systèmes de mesure et de suivi des objectifs, tandis que la quatrième examinait l'utilisation de programmes d'amélioration de la productivité, l'emploi de la tarification comme moyen de gestion et les perspectives des prochaines années sur le plan de la gestion. Les sections qui suivent résument les principales observations qui se dégagent de l'enquête.

8.2.1 LE CADRE DE GESTION : MISSION, RÔLES ET RESPONSABILITÉS

Les constats sont les suivants :

- Trois municipalités sur cinq ont adopté un énoncé de mission, qui présente la vision et les valeurs qu'elles désirent promouvoir. Cette pratique est plus répandue dans les villes de plus grande taille.
- Parmi les valeurs que reflète l'énoncé de mission, les municipalités accordent le plus d'importance à la satisfaction du citoyen, de même qu'à l'intégrité et à l'honnêteté administratives. Les valeurs associées directement à la gestion sont moins prioritaires.
- Dans deux municipalités sur trois, l'administration considère que son rôle et ses responsabilités se démarquent clairement de ceux du Conseil.

8.2.2 LE CHOIX DES OBJECTIFS ET DES PRIORITÉS DE GESTION

Les constats sont les suivants :

- Les méthodes les plus utilisées pour identifier les objectifs de gestion sont les comparaisons avec d'autres organismes (80 % des municipalités) et les analyses internes de performance (62 %). L'approche comparative n'est toutefois pas systématique, car elle vise surtout à répondre à des besoins ponctuels.
- Le tiers des municipalités font des sondages pour connaître l'opinion de la population sur les objectifs de gestion.
- Toutes les fonctions municipales font l'objet d'analyse comparative, dans une proportion variant, selon chaque fonction, entre 60 % et 70 % des municipalités (sauf pour l'urbanisme et l'aménagement du territoire, pour lesquels la proportion est moindre).
- Les objectifs qui se voient accorder un assez haut degré de priorité au cours des trois prochaines années sont l'augmentation du degré de satisfaction des citoyens (62 % des municipalités), la réduction de l'endettement (50 %) et la hausse de la productivité des employés (48 %). Seulement 38 % des municipalités accordent une priorité élevée à la diminution du fardeau fiscal et à l'accroissement de la richesse foncière. Enfin, moins du quart d'entre elles favorisent une hausse des dépenses d'infrastructures ou de services.
- Les objectifs de gestion sont axés en priorité vers les services d'aqueduc et d'égouts (55 % des municipalités) et les services de voirie (49 %). Seulement 31 % et 24 % respectivement des municipalités accordent la primauté aux services de loisirs et de culture ou à la sécurité publique.
- Trois municipalités sur quatre procèdent à une révision annuelle des objectifs. Seulement une municipalité sur deux considère avoir atteint la plupart des objectifs qui étaient visés au cours des dernières années.
- Les deux tiers des gestionnaires considèrent détenir un mandat clair, mais seulement le tiers disposent d'un plan personnel annuel comprenant des objectifs précis à atteindre.

8.2.3 LA MESURE ET LE SUIVI DE L'ATTEINTE DES OBJECTIFS

Les constats sont les suivants :

- Pour vérifier l'atteinte des objectifs, trois municipalités sur cinq se contentent de suivre l'évolution budgétaire, c'est-à-dire de comparer le budget prévu et le budget réalisé.
- Deux municipalités sur cinq font des analyses de coûts et seulement une sur cinq examine la productivité, la qualité du service ou le niveau de satisfaction.
- Les raisons invoquées pour justifier qu'il se fasse peu d'analyse de gestion sont le manque de ressources (59 % des municipalités) et d'expertise (18%), mais aussi le manque d'intérêt (31 %), car plusieurs estiment que les bénéfices pouvant être retirés des analyses sont inférieurs à leurs coûts.
- Une seule municipalité a commencé à développer un ensemble d'indicateurs touchant à la fois les coûts, la productivité et la qualité des services.

- Le tiers des directeurs généraux utilisent un tableau de bord, qui contient surtout des indicateurs de coûts de gestion, d'utilisation de personnel et de coût des services par habitant. Une importance secondaire est accordée à la satisfaction des citoyens et à la qualité des services.
- Les tableaux d'indicateurs de performance sont considérés par ceux qui les utilisent comme un bon outil pour aider à atteindre les objectifs de gestion. Toutefois, seulement le tiers des systèmes utilisés pour le suivi des indicateurs sont informatisés.
- Près de la moitié des municipalités utilisent un système de prix de revient pour calculer le coût des biens et des services municipaux, dans le but de réduire les coûts (76 % des utilisateurs), de tarifer (56 %) ou de faire connaître le coût réel aux citoyens (46 %).

8.2.4 LES MOYENS UTILISÉS POUR ATTEINDRE LES OBJECTIFS

Les constats sont les suivants :

- Une municipalité sur cinq a implanté un programme d'amélioration de la productivité. Le programme touchait de façon égale toutes les grandes fonctions de dépenses et a donné de bons ou de très bons résultats dans 90 % des cas.
- Bien que la perception qu'en ont la population et les élus municipaux soit un frein à la tarification, deux municipalités sur trois prévoient en faire une utilisation accrue, l'objectif principal étant de stabiliser le taux de taxation plutôt que de diminuer les dépenses ou d'améliorer l'efficience.
- Parmi les moyens suggérés pour atteindre les objectifs de la municipalité au cours des trois prochaines années, la réalisation de nouveaux investissements immobiliers vient en tête de liste (60 % des municipalités). Une priorité beaucoup plus faible est accordée à la fusion de municipalités, à la privatisation d'activités ou à la participation des citoyens.
- Presque toutes les municipalités veulent éviter les augmentations de taxes. Par ailleurs, sur le strict plan de la gestion, on semble avoir l'intention d'introduire de nouvelles technologies, de regrouper des services et d'améliorer les processus, plutôt que de revoir les conventions collectives, de réduire les avantages sociaux ou de faire des mises à pied.

8.2.5 LA SIGNIFICATION DES CONSTATS

L'enquête qui a été effectuée auprès des 42 municipalités québécoises devrait être considérée comme le test d'une étude plus vaste, qui viserait à faire une évaluation plus complète des pratiques de gestion municipale. On peut quand même tirer, des résultats de l'enquête, une première appréciation générale des pratiques de gestion municipale au Québec, dont les principaux points se résument ainsi :

- Peu de municipalités disposent d'un plan d'amélioration de la productivité ou d'un système de suivi de gestion qui intègre des indicateurs de coûts, de performance et de qualité de services. La principale préoccupation demeure le suivi budgétaire.

- Les objectifs de gestion sont identifiés en procédant à des analyses comparatives avec d'autres organisations ou à des analyses de performance interne. Toutefois, ces analyses ne semblent pas se faire sur une base systématique ou continue.
- Le fait que l'analyse de gestion soit plutôt rudimentaire démontre que l'administration municipale québécoise fonctionne encore de façon traditionnelle et qu'elle utilise peu les méthodes de gestion dites stratégiques, à l'exemple de celles décrites à la section suivante.
- L'enquête n'a pas abordé directement les questions de gestion de personnel. On constate cependant que la priorité qui leur est accordée, lorsque vient le temps de déterminer des objectifs, n'est pas élevée.

La réalisation d'une analyse plus poussée des pratiques de gestion municipale exigerait que l'on conçoive un modèle basé sur les techniques de gestion publique développées au cours des dernières années et qu'on l'adapte à la réalité des municipalités québécoises. Les résultats de l'analyse pourraient par la suite servir à préparer un guide de gestion, qui répondrait aux besoins des gestionnaires municipaux du Québec.

8.2.6 QUELQUES PRATIQUES DE GESTION À L'EXTÉRIEUR DU QUÉBEC

Outre l'enquête faite auprès des municipalités, la Commission avait demandé que soit réalisé un survol d'expériences intéressantes de gestion des gouvernements locaux à l'extérieur du Québec. Il ressort de ce survol que la principale innovation a partout trait au développement d'indicateurs de performance visant à permettre aux municipalités d'évaluer leurs activités selon des standards nationaux. Des expériences intéressantes ont été faites en Grande-Bretagne et en Australie, mais le modèle le plus fréquemment cité en matière d'amélioration des performances de gestion municipale est celui de Sunnyvale en Californie, qui mérite d'être présenté brièvement.

Sunnyvale est une ville de 125 000 habitants située au cœur de la Silicon Valley. Elle compte environ 800 employés et son budget est de 151 M $ US. Les origines du système de gestion qu'elle utilise remontent au début des années soixante-dix et à une campagne que mena le *General Accounting Office* américain pour tenter d'améliorer la planification et la gestion budgétaires à tous les niveaux de gouvernement. La Ville développa alors son propre système, dénommé PAMS (*Planning and Management System*) et axé sur un processus budgétaire rigoureux et sur l'utilisation de mesures de performance précises.

La mise en œuvre du PAMS débute par la planification stratégique. Celle-ci, dont l'horizon est de 20 ans, vise à identifier les orientations générales et les objectifs de l'administration municipale ainsi que les moyens qu'elle compte utiliser pour passer de l'état actuel des choses à l'état désiré. Les activités de la municipalité sont réparties entre sept secteurs et 24 sous-secteurs. Chaque sous-secteur a son plan stratégique complet de long terme. Ces plans sont révisés tous les cinq ans par consultation publique, pour tenir compte des changements survenus dans la communauté et son environnement. Ces plans stratégiques constituent la référence ultime, même dans la gestion quotidienne de la municipalité, autant pour les gestionnaires et leur personnel que pour les élus.

Les objectifs de la planification stratégique sont traduits concrètement en termes financiers dans un plan d'allocation des ressources portant sur un horizon de 10 ans. Le plan contient des

projections financières pour les budgets de fonctionnement et d'immobilisations. Les budgets sont approuvés annuellement. Toutefois, la planification budgétaire détaillée couvre une période de deux ans.

Chaque année, les gestionnaires de la municipalité élaborent des « plans d'affaires », qui décrivent comment ils comptent atteindre les objectifs de production des services placés sous leur responsabilité et le degré de performance exigé, vérifié objectivement à l'aide d'indicateurs mesurables. Ces indicateurs de performance sont utilisés pour évaluer le degré d'atteinte des résultats, pour allouer les ressources l'année suivante et pour évaluer la performance des employés de la municipalité. Les gestionnaires qui atteignent ou dépassent les objectifs de performance fixés pour les services dont ils sont responsables touchent automatiquement une augmentation salariale ainsi que des primes (bonis) ; ceux qui n'atteignent pas ces objectifs peuvent voir leur salaire diminuer de 5 %.

L'utilisation de mesures de performance dans le contrôle du processus budgétaire est complétée par des vérifications internes, ayant pour objectif de réviser en profondeur les programmes et services de la municipalité. Les vérifications se font au hasard et sans préavis. Elles sont menées dans le but de déterminer si les dépenses respectent les politiques en vigueur et d'identifier les opportunités d'amélioration de l'efficience lors de l'implantation de programmes ou services.

Le processus de gestion est dynamique et itératif. Ainsi, malgré des résultats très encourageants (par exemple, une augmentation de la productivité de 30 % sur une période de six ans), la municipalité a décidé de revoir le PAMS de façon à améliorer les résultats obtenus, non seulement en termes de productivité, mais également en termes de priorités quant aux services à dispenser. La composante clé du nouveau cadre budgétaire est le *Program Outcome Statement*, qui permet de décrire l'objectif et les résultats visés lors de l'implantation d'un programme. Chaque mesure de performance utilisée dans le *Program Outcome Statement* est pondérée sur une échelle de 1 à 5, de façon à ordonner les objectifs et les résultats visés. À titre d'exemple, si, pour le service de la protection publique, l'objectif d'atteindre un taux de criminalité inférieur de 44 % à la moyenne nationale est jugé plus prioritaire que celui d'atteindre un taux de satisfaction de la clientèle de 85 %, la pondération du premier objectif sera plus forte que celle du second.

En 1991, les spécialistes du *General Accounting Office* et de l'*Office of Management and Buildings* firent l'évaluation de la qualité du système mis en place par la Ville de Sunnyvale ainsi que de son potentiel d'utilisation par d'autres ordres de gouvernement. Ils conclurent que le PAMS constitue, sans aucun doute, le système le plus performant aux États-Unis. Le résultat se traduit par des impôts *per capita* moins élevés que dans les municipalités comparables, en même temps que par une qualité de service que 93 % des citoyens jugent très bonne ou excellente.

D'autres villes américaines poursuivent des expériences similaires à celle de Sunnyvale, en s'inspirant, entre autres, d'un modèle développé par le *Governmental Accounting Standard Board* et identifié par le sigle SEA (*Service Efforts and Accomplishment Reporting*). Au Canada, le ministère ontarien des Affaires municipales, en collaboration avec les municipalités, a mis en œuvre un projet visant à mesurer la performance des services municipaux. L'objectif ultime de ce projet est d'implanter un système d'indicateurs de performance dans toute la province à compter de l'an 2000[2].

2. Chantale Boily, *Le développement d'un outil de gestion pour les municipalités : les indicateurs de performance*, rapport de stage, École nationale d'administration publique (ENAP), 1998.

8.2.7 L'AMÉLIORATION DES PRATIQUES DE GESTION AU QUÉBEC

De plus en plus de municipalités au Québec sont intéressées à améliorer leur gestion en utilisant des méthodes plus rigoureuses de planification budgétaire et en mesurant, au moyen d'indicateurs, la productivité de leurs opérations et la qualité de leurs services. L'un des éléments clés d'une telle démarche consiste à procéder à des comparaisons avec des entités comparables, ce qui exige une comptabilité uniforme et adéquate des informations financières et opérationnelles. Or, le *Manuel de normalisation de la comptabilité municipale du Québec* présentement utilisé ne répond pas à cette exigence. D'une part, l'utilisation des règles qu'il prescrit ne garantit pas l'uniformité des données, en raison du manque de précision dans l'imputation des dépenses. D'autre part, il préconise des pratiques comptables désuètes comparativement à celles qui sont maintenant utilisées dans le secteur public un peu partout au Canada.

À la suite d'un processus de révision amorcé en 1994, en collaboration avec le milieu municipal et le milieu comptable, le ministère des Affaires municipales et de la Métropole rendra disponible un nouveau manuel de comptabilité pour l'exercice financier 2000 des municipalités. Ce nouveau manuel révise le périmètre comptable de façon à ce que soit présentée une information cumulée plus complète. Il introduit une comptabilité d'exercice ainsi que l'amortissement des immobilisations et permet d'obtenir une information financière plus précise sur les services municipaux et les ressources utilisées.

Le nouveau manuel de comptabilité municipale corrigera plusieurs des déficiences du système actuel et facilitera certainement l'analyse et la comparaison des coûts, en permettant le calcul d'indicateurs financiers plus uniformes. Toutefois, comme un cadre et une méthode d'analyse de la performance adaptés aux municipalités québécoises n'ont pas encore été développés, il y a risque que le nouveau manuel ne soit pas compatible avec les nouvelles pratiques de gestion qui seront éventuellement adoptées.

La Commission souhaite donc que le ministère des Affaires municipales et de la Métropole, en collaboration avec le milieu municipal, accorde priorité à la mise en place de processus de gestion rigoureux et efficaces et au développement d'outils de gestion et d'indicateurs de performance visant à aider les municipalités à améliorer leur productivité et à diminuer le coût de leurs services,à qualité constante.

Par ailleurs, parvenue au terme de son mandat, la Commission désire faire état du niveau insuffisant de recherche qui se fait au Québec sur le financement, la fiscalité et la gestion du secteur local. Il s'agit là d'une opinion largement partagée par la plupart des personnes qui s'intéressent à ce domaine d'expertise. Cette situation se retrouve aussi dans le reste du Canada,où il n'existe pas de programme de recherche permanent en affaires locales et municipales. Pour combler cette lacune, la Commission croit qu'il serait opportun de créer au Québec un institut interuniversitaire, qui permettrait de coordonner les efforts des chercheurs œuvrant présentement dans différents milieux et d'élaborer un programme de recherche en gestion publique répondant aux besoins du secteur local. L'institut pourrait être financé et géré conjointement par des représentants du milieu universitaire, du milieu gouvernemental et du secteur local.

En matière de gestion du secteur local, la Commission recommande :

102. Que le ministère des Affaires municipales et de la Métropole et les représentants du secteur municipal accordent priorité à la mise en place de processus de gestion rigoureux et efficaces et au développement d'outils de gestion et d'indicateurs de performance visant à aider les municipalités à améliorer leur productivité et à diminuer le coût de leurs services.

103. Que soit créé un institut interuniversitaire d'analyse et de recherche, financé et géré conjointement par le milieu universitaire, le gouvernement et les unions représentant les instances locales, et dont le mandat serait de coordonner et de développer la recherche en gestion du secteur local.

8.3 LE FINANCEMENT DES EMPRUNTS MUNICIPAUX

Les organismes municipaux empruntent annuellement environ 2 milliards de dollars, dont 50 % à 60 % servent à financer de nouveaux investissements. Le reste est utilisé pour le refinancement d'emprunts antérieurs qui n'ont pas besoin d'être remboursés immédiatement. En 1996, la dette nette à long terme sous forme d'obligations et de billets totalisait 9 801 M $ et 95 % était libellée ou convertie en monnaie canadienne.

Au cours des cinq dernières années, les emprunts faits sur les marchés étrangers (en monnaie canadienne ou étrangère) représentent en moyenne 300 M $, soit 15 % du montant total emprunté. Environ 85 % ou 1,7 milliard de dollars sont donc empruntés sur le marché domestique et la plus grande partie, auprès d'investisseurs qui ne sont pas institutionnels, c'est-à-dire auprès d'individus ou de corporations non financières. C'est là une des caractéristiques spéciales du financement municipal au Québec, qui se fait sur un marché dit « de détail ».

Une autre caractéristique importante a trait au niveau très élevé de l'endettement. Comme le montre le tableau 8.1, la dette nette à long terme *per capita* était, au 31 décembre 1996, de 1 518 $ au Québec, comparativement à 331 $ en Ontario, 863 $ en Alberta et 507 $ en Colombie-Britannique. Cette situation s'explique tout d'abord par le fait que dans les autres provinces, en raison notamment de l'application répandue de redevances de développement, les développeurs immobiliers privés assument une plus grande partie du coût des infrastructures, alors qu'au Québec, ce sont les municipalités qui, traditionnellement, le font. Elles doivent donc supporter une dette plus élevée. Ceci se reflète cependant dans le prix plus faible des propriétés au Québec en comparaison de celui des propriétés dans les autres provinces, qui inclut le coût des redevances.

Un deuxième facteur explique l'endettement plus élevé au Québec. Les municipalités ontariennes ont adopté la pratique consistant à accumuler des réserves pour investissements futurs. On estime que, compte tenu de ces réserves et des subventions gouvernementales qu'elles reçoivent, seulement 25 % de leurs immobilisations sont financées par emprunt, alors que ce pourcentage est de près de 60 % au Québec.

Tableau 8.1

Comparaison de la dette municipale à long terme du Québec et de différentes provinces - En cours au 31 décembre 1996

	Dette en cours à long terme (M $)	Population	Dette à long terme per capita ($)
Québec	9 801[1]	7 138 795	1 373
Ontario	3 554	10 753 573	331
Alberta	2 400	2 780 600	863
Colombie-Britannique	1 887[2]	3 724 500	507

1. Dette à long terme nette des fonds d'amortissement et des montants dont le remboursement est assuré par des subventions gouvernementales.
2. Incluant la dette des *greater boards*.

Source : Ministère des Affaires municipales et de la Métropole (MAMM)

La question des emprunts municipaux n'a pas été abordée dans les mémoires présentés à la Commission. Toutefois, l'Union des municipalités du Québec a inclus ce sujet dans le mandat du comité technique formé avec le MAMM à l'automne de 1998. Le comité a suggéré dans son rapport d'étudier les avantages d'un système de financement basé sur le regroupement des emprunts, à l'image de celui existant en Colombie-Britannique. Le gouvernement de cette province a en effet autorisé, en 1970, la création par loi d'une agence centrale de financement municipal, appelée *Municipal Finance Authority of British Columbia* (MFABC). Cette agence prend charge de tous les besoins de capitaux à long terme des districts régionaux et des municipalités de la province, à l'exception de ceux de la Ville de Vancouver. Pour répondre aux besoins de fonds, la MFABC fait chaque année un nombre limité d'émissions, pour un montant total variant entre 250 et 450 M $. En 1998, il y eut deux émissions totalisant 423 M $. Des services supplémentaires se sont ajoutés à son mandat initial : elle offre depuis 1988 un fonds d'investissements à court terme et, à la suite des amendements législatifs subséquents, elle peut faire également du *leasing* et du financement intérimaire.

À la fin de 1997, la MFABC avait un actif total de 2 644 M $. On considère que, depuis sa création, elle a permis de réduire de façon significative le coût des emprunts municipaux, non seulement en raison du regroupement des emprunts, mais aussi grâce à la création d'un fonds de garantie pour partager le risque des prêts faits aux organismes municipaux. Ceux-ci peuvent maintenant se financer à des taux presque aussi favorables que ceux des emprunts du gouvernement de la province.

Une formule semblable à celle de la Colombie-Britannique pourrait-elle faciliter le financement des municipalités québécoises et en diminuer le coût ? La réponse à cette question n'est pas facile. Tout d'abord, le volume des emprunts des municipalités québécoises est plus important que celui de n'importe quelle autre province et une agence québécoise ne pourrait pas limiter ses emprunts à deux émissions par année. Il faudrait qu'elle aille régulièrement et souvent sur les marchés.

Deuxièmement, bien qu'il se fasse généralement plus de 200 émissions d'obligations municipales par année au Québec, ces emprunts se font à un coût comparable à celui des emprunts du gouvernement. Le morcellement des émissions et le fait qu'elles soient écoulées sur un marché de détail ne semblent donc pas constituer un désavantage évident pour le moment, d'autant plus que les coûts d'administration ont beaucoup diminué depuis que la manipulation matérielle de certificats d'obligation a été complètement éliminée.

Enfin, le regroupement des emprunts municipaux obligerait à faire des émissions d'un montant assez élevé et à recourir à un marché financier constitué d'une partie beaucoup plus importante d'investisseurs institutionnels que c'est actuellement le cas. Comme les investisseurs institutionnels gèrent des portefeuilles de façon à équilibrer les catégories de risques, il est difficile de prévoir comment seraient évalués les titres émis par une agence québécoise de financement municipal. Il est possible que ces investisseurs exigent pour des obligations municipales un rendement plus élevé que pour les obligations de la province.

Une étude spécifique devrait donc être faite sur le système actuel de financement des municipalités afin d'en identifier les lacunes et de proposer des options visant à les corriger. Selon la Commission, il revient au ministère des Affaires municipales et de la Métropole et au ministère des Finances de se prononcer en dernier ressort sur l'opportunité d'une telle étude.

8.4 LES COÛTS DE MAIN-D'ŒUVRE ET LES RELATIONS DE TRAVAIL

La question des coûts de main-d'œuvre est au cœur de la problématique qui a mené à la création de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales. En juin 1997, lorsque le ministre des Affaires municipales a proposé de négocier un nouveau pacte municipal, il avait été suggéré d'ouvrir des discussions avec le monde municipal pour identifier les façons de dégager une marge de manœuvre de 250 M $. Cette marge de manœuvre devait découler d'une réduction des coûts de production des services dans les municipalités, laquelle aurait résulté d'une contribution des employés municipaux équivalente à celle des employés des secteurs public et parapublic, à savoir 6 % de la rémunération globale.

L'entente concernant la contribution municipale à l'assainissement des finances publiques, qui fut ensuite signée en octobre 1997 avec l'Union des municipalités du Québec, fut basée sur une prémisse similaire : le gouvernement estimait que la réduction des coûts de la main-d'œuvre à l'emploi des municipalités et des organismes municipaux s'imposait et que la contribution de 375 M $ exigée des municipalités locales devait provenir d'une réduction récurrente des coûts de main-d'œuvre. La contribution était toutefois une mesure transitoire, appelée à être remplacée par un nouveau pacte fiscal devant être négocié après qu'un groupe de travail aurait étudié les finances et la fiscalité locales. Ce fut là l'origine de la Commission.

Il était donc inévitable que la question des coûts de main-d'œuvre fût soulevée dans les mémoires présentés à la Commission, notamment par les intervenants municipaux. Les principaux aspects abordés touchaient le problème des écarts de rémunération entre les employés municipaux et les autres employés du secteur public : un lien était établi entre la surrémunération, d'une part, et, d'autre part, l'application des articles 45 et 46 du Code du travail, l'interdiction de l'exercice du droit de lock-out par les municipalités ainsi que le processus d'arbitrage qui

encadre les négociations avec les policiers et les pompiers. Ces sujets ont été étudiés, au cours des dernières années, par plusieurs groupes de travail créés par le gouvernement[3]. Même si son mandat ne référait pas explicitement à cette question, la Commission a cru opportun d'examiner les enjeux reliés aux coûts de la main-d'œuvre et ayant une incidence budgétaire importante sur les municipalités. En effet, celles-ci continuent de revendiquer des modifications législatives susceptibles de les aider à mieux gérer leurs relations de travail et à récolter les bénéfices financiers qui pourraient découler de regroupements de services et de fusions de municipalités. Les relations de travail dans le secteur municipal présentent aussi un intérêt pour le gouvernement, dans la mesure où il voudrait éventuellement réaliser une importante opération de décentralisation, du type de celle proposée au chapitre 7.

8.4.1 LE NIVEAU DE RÉMUNÉRATION DES EMPLOYÉS MUNICIPAUX

L'Institut de recherche et d'information sur la rémunération (IRIR) publie depuis 1993, dans son rapport annuel, une comparaison entre la rémunération des employés des administrations municipales et celle des employés du secteur public québécois. Les principales caractéristiques de la méthodologie suivie pour faire cette comparaison sont les suivantes :

- Les données proviennent de l'enquête annuelle effectuée par le Centre de recherche et de statistiques sur le marché du travail, relevant du ministère du Travail. L'enquête est faite auprès de 250 établissements, publics et privés, employant 200 personnes et plus ;
- L'enquête porte sur la rémunération globale (salaires, avantages sociaux et conditions de travail ayant une incidence monétaire) de 82 emplois comparables. Cependant, dans le secteur municipal, elle ne touche que 56 des 82 emplois et ce, uniquement pour les municipalités de 25 000 habitants et plus ;
- L'enquête exclut les emplois qui sont spécifiques à un seul des secteurs, comme les enseignants, les policiers et les travailleurs d'usine ;
- Pour procéder à une comparaison globale, les écarts sont pondérés selon la part, dans les effectifs de la fonction publique, de chaque emploi considéré.

Le rapport de l'IRIR publié en 1998 fait état d'une avance moyenne de 28,6 % de la rémunération globale des employés municipaux pour l'année 1997. Comme le montre le tableau 8.2, on constate, depuis 1992, une tendance à la hausse de cet écart. Celle-ci est d'autant plus significative qu'une modification méthodologique, introduite en 1995, a eu pour effet de réduire de trois points de pourcentage les avantages des régimes de retraite municipaux (en éliminant les contributions pour déficit actuariel).

3. Les trois rapports les plus récents sont les suivants :
   - *Rapport du groupe de travail sur l'application des articles 45 et 46 du Code du travail*, sous la responsabilité de Réal Mirault, janvier 1997 ;
   - *Rapport du Comité interministériel sur le rétablissement du droit au lock-out pour les municipalités assujetties au maintien des services essentiels*, présidé par Jean-Roch Boivin, juin 1995 ;
   - *Rapport du groupe de travail sur l'arbitrage de différend chez les policiers et pompiers municipaux*, présidé par Jean-Roch Boivin, décembre 1995.

Tableau 8.2

Évolution des écarts de rémunération entre l'administration québécoise et les municipalités[1] - 1992-1997 (en %)

Année	Salaire annuel	Rémunération annuelle	Temps de présence au travail	Rémunération globale
1992	13,0	21,3	3,4	25,9
1993	14,6	23,1	3,4	27,8
1994	16,6	22,8	3,3	27,5
1995	17,8	24,6	1,9	27,3
1996	18,5	24,6	2,3	27,9
1997	18,1	24,7	3,0	28,6

1. Écart = $\frac{\text{Administration québécoise} - \text{municipalités}}{\text{Administration québécoise}}$

Source : IRIR, 10e, 11e, 12e et 13e rapports annuels, tableau F6.

Ces écarts moyens cachent des situations différentes selon les municipalités et selon les emplois. D'après l'information donnée par l'IRIR pour 1996, les écarts varient entre les municipalités, se situant entre 0 % et 60 %, et, ainsi que l'illustre le tableau 8.3, l'écart moyen par catégorie de municipalités augmente avec la taille de la population. Cependant, même ces écarts moyens par catégorie recèlent des situations disparates. Ainsi, sur six municipalités dont l'écart moyen est supérieur à 40 %, trois ont entre 25 000 et 50 000 habitants et trois autres, entre 50 000 et 100 000 habitants. La même dispersion se remarque pour les écarts inférieurs à 20 % : sur six municipalités présentant ce degré d'écart, quatre ont de 25 000 à 50 000 habitants, une se situe dans la catégorie des villes ayant entre 50 000 et 100 000 habitants et une dernière a plus de 100 000 habitants.

Tableau 8.3

Écarts de rémunération entre l'administration québécoise et les municipalités, selon la taille des municipalités[1] - 1996

Classe de municipalités	Salaire		Rémunération globale	
	Nombre de municipalités	Écart %	Nombre de municipalités	Écart %
De 25 000 à 50 000 habitants	28	(10,8)	19	(20)
De 50 000 à 100 000 habitants	17	(16,9)	13	(28)
Plus de 100 000 habitants	6	(20,8)	5	(30,1)

1. Écart = $\frac{\text{Administration québécoise} - \text{municipalités}}{\text{Administration québécoise}}$

Source : IRIR Info, mars 1998.

Selon les emplois, les écarts entre l'administration québécoise et l'administration municipale vont de 0 % à presque 40 %, toujours en faveur des municipalités. Ils sont plus prononcés pour les emplois moins spécialisés : l'écart était en 1996 de 31,9 % pour les employés d'entretien et de 30,3 % pour les employés de bureau, comparativement à 24,6 % pour les techniciens et à 21,0 % pour les professionnels.

À ce portrait général des coûts de main-d'œuvre des municipalités s'ajoute le cas particulier des policiers et des pompiers, qui représentent 20 % des employés municipaux. Comme ils ne sont pas couverts par les enquêtes du ministère du Travail, les comparaisons sur la base de la rémunération globale ne sont pas possibles. Cependant, les analyses présentées dans le rapport d'un groupe de travail sur l'arbitrage de différend chez les policiers et les pompiers municipaux[4] démontrent que, depuis les années quatre-vingt, les salaires de ces deux groupes ont augmenté à des rythmes supérieurs à ceux des autres groupes de la société ; par exemple, l'écart avec les autres employés du secteur public a crû de 0,7% entre 1983 et 1990 et de 0,8 % entre 1990 et 1995. Les policiers municipaux sont aujourd'hui parmi les mieux payés au Canada : selon des données obtenues par la Commission et provenant d'une enquête salariale réalisée par la Gendarmerie royale du Canada, sur les vingt-cinq villes canadiennes offrant en 1998 les meilleurs salaires à un policier de première classe, vingt-trois villes étaient situées au Québec. Sur la base du PIB *per capita* (1997), le Québec a pourtant une capacité de payer qui est de 13,8 % inférieure à la moyenne canadienne et de 21,6 % inférieure à celle de l'Ontario.

8.4.2 LE CADRE DES RELATIONS DE TRAVAIL DANS LE SECTEUR MUNICIPAL

Après avoir fait le constat que la rémunération globale des employés municipaux est significativement plus élevée que celle des autres employés du secteur public, l'étape suivante de l'analyse consiste à étudier les causes de cette situation. Les rapports des différents groupes de travail s'étant penchés sur la question et les représentations de l'UMQ à ce sujet font ressortir trois raisons principales : le contexte économique, les contraintes législatives et l'organisation des parties patronales et syndicales.

8.4.2.1 Le contexte économique

Il n'est pas possible, en l'absence de données comparatives antérieures à 1993, de préciser exactement depuis quand existe l'écart de rémunération en faveur des employés municipaux. Dans son mémoire présenté devant le groupe de travail chargé d'étudier l'application des articles 45 et 46 du Code du travail (juin 1996), l'UMQ reconnaissait que « les conditions de travail prévalant en milieu municipal ont été accordées de bonne foi aux travailleurs, à une époque où il était financièrement possible de le faire pour les municipalités (la croissance des revenus de la taxation foncière permettant cette générosité au cours des années 70 et 80) » (page 6). Le contexte économique a donc joué en faveur des employés municipaux pendant une très longue période.

L'UMQ souligne aussi le fait qu'en 1982, le gouvernement a décrété une récupération de salaires d'environ 10 % chez ses employés, afin d'annuler une augmentation de salaire accordée

4. *Rapport du groupe de travail sur l'arbitrage de différend chez les policiers et pompiers municipaux*, présidé par Jean-Roch Boivin, décembre 1995.

précédemment, alors que les municipalités n'ont pas pu faire la même correction, puisqu'elles n'en avaient pas le pouvoir. Cette récupération n'explique que très partiellement l'évolution comparative de la rémunération de l'administration québécoise et de celle du secteur municipal, car le gouvernement avait modulé la récupération salariale de façon à protéger les employés les moins rémunérés. Or, c'est précisément dans des catégories comparables à celles des employés du gouvernement qui furent peu touchés par la récupération que l'on retrouve les écarts favorables de rémunération globale les plus élevés chez les employés municipaux.

La conclusion que l'on peut tirer des mesures prises par le gouvernement en 1982 et 1983, comme d'ailleurs de l'évolution de la gestion du secteur public par la suite, est tout autre. Le gouvernement a été forcé de resserrer sa politique budgétaire et salariale en raison de la crise financière qui accompagna la récession de 1981-1982. Si, au cours des années quatre-vingt, la situation financière avait été suffisamment contraignante pour les municipalités, celles-ci auraient dû prendre des mesures adéquates pour réduire leurs coûts de main-d'œuvre, comme le gouvernement fut forcé de le faire pour le reste de l'administration publique québécoise. C'est seulement à partir de 1994, lorsque commencèrent à se faire sentir les conséquences du revirement du marché immobilier sur son assiette fiscale, que le secteur municipal fut confronté à la nécessité de diminuer la croissance de ses dépenses et, par conséquent, se retrouva aux prises avec des difficultés découlant de ses coûts de main-d'œuvre trop élevés.

8.4.2.2 Les contraintes législatives

Ainsi qu'il en a été fait mention au début de la section, le milieu municipal se plaint particulièrement de trois contraintes législatives du Code du travail, qui rendent difficile la gestion des relations de travail : l'application des articles 45 et 46 relativement à la sous-traitance, l'interdiction de l'exercice du droit de lock-out par les municipalités et le processus d'arbitrage chez les policiers et les pompiers municipaux.

Les articles 45 et 46 du Code du travail

Les articles 45 et 46 visent à protéger à la fois l'accréditation syndicale et l'application d'une convention collective lorsqu'il y a modification de la structure juridique d'une entreprise ou, en d'autres termes, lorsqu'il y a transmission de propriété d'entreprise. La difficulté évoquée par les employeurs municipaux et par ceux du secteur privé provient de l'interprétation donnée par les tribunaux à ces deux articles, laquelle a étendu leur application aux cas de sous-traitance. Cette interprétation a des conséquences importantes sur la gestion des services municipaux, puisqu'elle limite la possibilité de confier à des sous-traitants la production de services. Elle oblige, en outre, à maintenir tous les droits acquis des employés dans le cas de regroupement de services ou de fusion de municipalités. Elle risque enfin de compromettre éventuellement toute mise en œuvre d'une politique gouvernementale de décentralisation qui exigerait un transfert de personnel au palier local.

Le groupe de travail qui a étudié la question de l'application des articles 45 et 46[5] a recommandé, dans son rapport de janvier 1997, de ne pas en exempter de façon globale les municipalités et les organismes municipaux, en raison du déséquilibre que cela introduirait dans les rapports

5. *Rapport du groupe de travail sur l'application des articles 45 et 46 du Code du travail*, sous la responsabilité de Réal Mirault, janvier 1997.

collectifs de travail. Toutefois, compte tenu de l'objectif initial que visaient ces articles, le groupe de travail a recommandé qu'ils ne s'appliquent plus à une concession limitée de fonctions de travail. Si cette modification était apportée au Code du travail, l'utilisation de la sous-traitance ne pourrait plus être systématiquement refusée par les syndicats, mais les employés continueraient par ailleurs d'être protégés lorsqu'il y a véritablement transmission de propriété d'entreprise.

La Commission endosse cette recommandation, dont l'application permettrait davantage de flexibilité dans la gestion des services municipaux. Elle ne réglerait cependant pas tous les problèmes qui se poseraient en cas de décentralisation de responsabilités gouvernementales, de regroupement de services municipaux ou de fusions de municipalités. Dans de tels cas, outre les difficultés reliées à l'interprétation des articles 45 et 46, il en existe aussi qui découlent des écarts de rémunération entre les deux groupes d'employés devant être intégrés dans une même structure. La solution à ce type de difficultés consiste plutôt à identifier un mécanisme de transition, qui se traduirait par des possibilités d'économies à moyen terme. On pourrait atteindre cet objectif en élaborant une nouvelle convention collective commune, laquelle serait une sorte de moyenne pondérée et équilibrée des avantages compris dans les anciennes conventions collectives, mais maintiendrait les avantages des employés les plus favorisés, jusqu'à ce que les avantages consentis aux autres employés en vertu des modalités de la convention collective commune leur deviennent équivalents. Les planchers d'emploi et d'équipements devraient, à cette occasion, être abolis. Le mandat de définir une nouvelle convention collective pourrait être confié à un arbitre. La Commission recommande donc :

104. Que le Code du travail soit amendé, préalablement à tout changement aux structures municipales, pour que les articles 45 et 46 ne s'appliquent pas aux cas de sous-traitance quand il s'agit d'une simple concession de fonctions de travail.

105. Que soit confié à un arbitre, dans les cas d'intégration de groupes d'employés du secteur public assujettis à des conventions collectives différentes, le mandat de définir une nouvelle convention collective, qui soit une moyenne pondérée et équilibrée des avantages des anciennes conventions (salaires, vacances, heures de travail, régimes de retraite, etc.), à l'exclusion des planchers d'emploi et d'équipements, qui devraient être abolis.

Le droit de lock-out

La question de l'interdiction de l'exercice du droit de lock-out par les municipalités a été étudiée en 1995 par un comité interministériel[6], qui avait conclu à la nécessité de maintenir les dispositions actuelles du Code du travail et ce, pour deux raisons. Premièrement, le droit de lock-out ne modifierait pas substantiellement le rapport de force entre les parties engagées dans un processus de négociation. Deuxièmement, il faut tenir compte du fait que l'exercice du droit de grève des employés municipaux va de pair avec l'obligation de maintenir des services essentiels et qu'il est donc assez fortement limité. Le bilan précis des avantages et des inconvénients de la situation actuelle n'est pas facile à établir. Néanmoins, la Commission ne croit pas que le droit de

6. *Rapport du Comité interministériel sur le rétablissement du droit au lock-out pour les municipalités assujetties au maintien des services essentiels*, présidé par Jean-Roch Boivin, juin 1995.

lock-out soit un facteur très déterminant, ni qu'il y ait pour le moment des avantages évidents à en permettre l'exercice par les municipalités.

L'arbitrage de différend chez les policiers et les pompiers municipaux

Le groupe de travail qui s'est penché sur l'arbitrage de différend chez les policiers et les pompiers municipaux[7] faisait état, dans son rapport paru en décembre 1995, de la perte de crédibilité qui entachait le fonctionnement du système d'arbitrage et du risque que les décideurs municipaux se sentent de plus en plus déresponsabilisés devant le peu de succès qu'ils obtiennent dans la négociation des conditions de travail des corps de police et de pompiers. Pour corriger la situation et rééquilibrer le processus d'arbitrage, le gouvernement a donné suite aux principales recommandations qui lui ont été faites et a amendé le Code du travail en juin 1996, en introduisant les éléments suivants :

- Pour évaluer la pertinence des preuves qui sont présentées, deux critères étaient utilisés, soit l'équité interne et l'équité externe des conditions de travail. On a ajouté un troisième critère, de nature économique, à savoir la situation et les perspectives salariales et économiques du Québec.
- Les critères ne sont plus facultatifs mais obligatoires.
- Les parties peuvent choisir de passer ou non par l'étape de la médiation.

En même temps que l'on apportait ces amendements au Code du travail, il fut demandé au ministre du Travail de déposer, en juin 1999, au gouvernement et à l'Assemblée nationale une évaluation des sentences arbitrales qui auraient été rendues à la suite de l'entrée en vigueur de ces amendements. Comme l'évaluation n'était pas encore disponible, la Commission ne pouvait se prononcer en connaissance de cause sur l'évolution du processus d'arbitrage. Même en supposant qu'il y ait eu amélioration, il demeure évident que l'ajustement de la rémunération, comparativement très élevée, des policiers et des pompiers ne peut se faire qu'à long terme. C'est probablement là la raison pour laquelle le milieu municipal continue de réclamer le remplacement du processus d'arbitrage par l'octroi du droit de grève aux policiers et aux pompiers et du droit de lock-out aux municipalités. Selon la Commission, il faut plutôt intégrer cette question à une solution plus globale visant à encadrer les relations de travail dans le milieu municipal, laquelle est présentée à la fin du présent chapitre.

8.4.2.3 L'organisation des parties patronales et syndicales

Toutes les demandes de modifications au Code du travail par les municipalités sont fondées sur la conviction qu'elles permettraient un meilleur équilibre des forces entre les parties patronales et syndicales. Or, dans les faits, l'équilibre des forces dans le domaine des relations de travail dépend de deux facteurs. D'une part, le Code du travail définit les règles du jeu quant aux droits et aux obligations qu'ont les parties dans un processus de négociation de convention collective, la responsabilité du législateur étant de faire en sorte qu'aucune d'elles ne soit désavantagée. D'autre part, l'équilibre des forces dépend aussi de la capacité qu'ont les parties de s'organiser pour poursuivre une stratégie de négociation efficace.

7. *Rapport du groupe de travail sur l'arbitrage de différend chez les policiers et pompiers municipaux*, présidé par Jean-Roch Boivin, décembre 1995.

En ce qui a trait à ce deuxième aspect, les rapports des groupes de travail mentionnés précédemment ont souligné la difficulté pour les municipalités de développer une stratégie commune et solidaire, qui les aiderait à définir et à atteindre des objectifs précis quant à la détermination des conditions de travail de leurs employés. Cette difficulté s'explique par le fait que les municipalités sont trop nombreuses, qu'elles sont de taille très différente et qu'elles sont jalouses de leur autonomie de gestion. Autre fait à considérer, les conseils municipaux n'ont de permanence que celle que veulent bien leur accorder les électeurs, ce qui limite la poursuite d'une stratégie à long terme en matière de relations de travail. Le rapport de force défavorable qui en découle pour les municipalités est particulièrement manifeste dans leurs négociations avec les policiers. Ceux-ci disposent en leur Fédération d'une organisation stable, qui s'est dotée des moyens nécessaires pour analyser la situation et pour coordonner efficacement une stratégie revendicatrice, avec les résultats favorables que l'on connaît.

Afin de disposer d'une meilleure information et d'être en mesure d'offrir des services-conseils à ses membres, l'UMQ a créé, en 1994, le Centre des ressources municipales en relations de travail et en ressources humaines (CRM). Les villes y adhèrent sur une base volontaire ; or, selon l'UMQ, les adhésions ne sont pas assez nombreuses actuellement pour assurer un financement adéquat. L'IRIR constitue une autre source d'information à laquelle les municipalités peuvent faire appel pour établir des comparaisons qui leur seront utiles en période de négociations. À cet effet, l'IRIR a déjà proposé au milieu municipal d'effectuer une enquête adaptée à ses besoins, mais ce projet n'a pas eu de suite, en raison du coût de 500 000 $ que les municipalités auraient dû prendre à leur charge.

La Commission considère que les municipalités devraient, dans leur intérêt, accorder une très grande importance à la question de l'information. Elle recommande donc :

106. Que les municipalités et leurs unions se donnent pour but de disposer en tout temps d'une information adéquate sur les conditions relatives de travail des employés municipaux et qu'elles investissent, pour ce faire, dans des systèmes et des projets qui, en leur fournissant des données pertinentes, les aideront à atteindre leurs objectifs de nature salariale lors des négociations pour le renouvellement des conventions collectives.

Au-delà des systèmes d'information, y a-t-il lieu d'envisager de nouvelles avenues pour modifier en profondeur la dynamique des relations de travail dans le milieu municipal ? Il n'est pas inutile de rappeler, à ce propos, que les dépenses municipales au titre de la rémunération sont aujourd'hui de l'ordre de 4 milliards de dollars et que les comparaisons de l'IRIR font état d'un écart favorable de rémunération de plus de 25 % par rapport à la fonction publique québécoise. Le coût annuel récurrent d'environ 800 M $ de cette surrémunération est sans doute l'un des échecs majeurs enregistrés dans la gestion du secteur public québécois. Ce problème dure depuis au moins 15 ans. Même si les assouplissements législatifs demandés par les municipalités étaient accordés, tout indique que les élus municipaux seraient incapables de redresser la situation avant de nombreuses années. Or, tant que la situation perdure, ce sont les contribuables municipaux québécois qui écopent. De l'avis de la Commission, c'est donc au gouvernement, garant des intérêts collectifs, qu'incombe aujourd'hui la responsabilité d'établir les conditions qui permettront de mettre un terme à cette situation. Certes, il ne s'agit pas là d'une tâche facile, mais l'équité commande qu'elle soit menée à bien.

Dans le but de redresser la situation, la Commission recommande au gouvernement d'examiner deux nouvelles avenues. La première consisterait à établir dans une loi spéciale un cadre de références pour les relations de travail du secteur municipal. Ce cadre fixerait une échéance au terme de laquelle la surrémunération des employés municipaux devrait avoir été corrigée, ainsi que les étapes de la démarche. Il déterminerait aussi les balises qui devraient guider la négociation des salaires et des avantages sociaux : il pourrait ainsi interdire la fixation de planchers d'emploi et d'équipements et fixer des pourcentages maxima d'augmentation salariale. En ce qui a trait plus spécifiquement aux policiers, la Commission recommande au gouvernement d'envisager une négociation sectorielle pour l'ensemble des policiers du Québec, de façon à mettre un terme à la spirale d'augmentation des salaires, à la fois entre les corps municipaux de police et entre ceux-ci et la Sûreté du Québec. Ainsi, la Commission recommande :

107. Que le gouvernement examine l'opportunité d'établir dans une loi spéciale un cadre de références pour les relations de travail du secteur municipal. Ce cadre fixerait des étapes de réalisation et une échéance, au terme de laquelle devrait avoir été corrigée la surrémunération des employés municipaux, et il déterminerait les balises devant guider la négociation des salaires et des avantages sociaux.

108. Que le gouvernement examine l'opportunité de tenir une négociation sectorielle pour l'ensemble des policiers du Québec, de façon à mettre un terme à la spirale d'augmentation des salaires de ce groupe d'employés.

Conclusion

VERS LE PACTE 2000

Les changements proposés par la Commission visent à la fois la fiscalité et le financement des instances locales, l'exercice des responsabilités locales et l'organisation territoriale. Ce sont donc des changements très importants, qui toucheront les citoyens et les contribuables locaux à plus d'un titre.

Or, un sondage commandé par la Commission auprès de Léger & Léger, qui portait sur les perceptions de la population québécoise à l'égard de la fiscalité locale, de la gestion municipale et de l'organisation territoriale, révèle une méconnaissance des enjeux locaux par la population québécoise. Ce sondage a rejoint 953 ménages, répartis proportionnellement au poids démographique de chacune des régions administratives du Québec. La marge d'erreur maximale pour les résultats globaux du sondage s'établit à ±3,2 %, avec un intervalle de confiance de 95 %. Plusieurs questions tentaient de mesurer les connaissances de la population sur la structure de financement local. Un indicateur global regroupant les réponses à ces questions d'information donne un résultat de 57 % de réponses exactes. La même ignorance se retrouve en ce qui a trait à la nature et aux responsabilités du palier supramunicipal, à savoir les MRC et les communautés urbaines.

Par ailleurs, le sondage révèle aussi que près de la moitié des citoyens préfèrent que la majorité des responsabilités de type local (y compris en matière de sécurité publique et d'équipements régionaux) soient sous la responsabilité des municipalités locales plutôt que sous celle des instances supramunicipales ou du gouvernement. En outre, 63 % des citoyens considèrent qu'il y a trop de petites municipalités au Québec et 65 % seraient favorables à ce qu'une étude soit menée pour identifier les avantages et les inconvénients d'une fusion pour leur municipalité.

De l'avis de la Commission, le fort degré d'ignorance de la population en ce qui touche le secteur public local commande, compte tenu de l'importance des changements recommandés, que le gouvernement s'assure d'abord que la population soit convenablement informée à la fois sur la situation actuelle et sur les enjeux de la réforme proposée. Par ailleurs, pour tenir compte de la résistance possible de la population à certains changements, mais aussi des incidences de toutes natures que ne peut manquer d'avoir une réforme aussi importante, des mesures de transition devront sans doute être prévues dans plusieurs cas.

La Commission a la conviction qu'il est nécessaire, pour le Québec, non seulement d'ajuster et de rééquilibrer les sources de revenus du secteur local, mais aussi de procéder à une réforme importante des structures de la gouverne locale. Cette réforme institutionnelle apparaît aux commissaires la seule façon de concilier les exigences parfois contradictoires de participation des citoyens, d'équité, d'efficacité et d'autonomie locale. Elle est indispensable pour que se réalise une

réorganisation des responsabilités locales, accompagnée d'une décentralisation complémentaire de responsabilités gouvernementales, de façon à ce que le secteur public québécois soit efficace et performant à tous les paliers.

Il revient maintenant au gouvernement et à ses partenaires du secteur local d'établir les bases d'un nouvel équilibre financier et institutionnel et de parvenir à un pacte qui soit à la fois équitable pour les contribuables et profitable à l'ensemble de la population. La Commission souhaite que le présent rapport soit une contribution utile à cette démarche.

Le Rapport en bref

	SITUATION ACTUELLE	ETAPE DU RÉÉQUILIBRAGE	RÉFORME GLOBALE	
			PHASE 1	PHASE 2
1. STRUCTURES ET CADRE DE GESTION				
1.1 Le renforcement du palier supramunicipal[1]	Existence de 3 CU et de 96 MRC dont les membres du conseil sont issus des municipalités locales et dont le financement provient de la tarification et de quote-parts locales.	Poursuite de la politique actuelle d'utilisation des MRC comme coopératives de services.	Responsabilité de l'ensemble des services à caractère supralocal autres que la santé et l'éducation et transferts correspondants en provenance du gouvernement et du palier local.	Intégration des instances unifonctionnelles (CLSC, CHSLD, commissions scolaires) et de leurs responsabilités au palier supramunicipal.
		Recours aux MRC pour assurer la gestion et répartir le financement de certains services sur une base régionale (services policiers, voirie, etc.).		
		Transformation ou mise en place d'organismes unifonctionnels régionaux : - Équipements régionaux - Logement social - Transport en commun à Montréal.	Intégration des organismes régionaux aux instances supramunicipales.	Idem
			Rattachement des organismes œuvrant en matière de développement économique au palier supramunicipal.	Idem
			Remplacement du financement par quote-parts du palier local par des sources de revenus autonomes.	Idem
			Élection des dirigeants du palier supramunicipal au suffrage universel direct	Idem
			Révision du découpage territorial pour que : - des instances métropolitaines aient juridiction sur tout le territoire des RMR de Québec et de Montréal - les agglomérations (RMR et AR) ne fassent partie que d'une MRC. - toutes les MRC aient une taille suffisante pour exercer leurs responsabilités accrues.	Idem

1. Sauf lorsque spécifiquement mentionné, les références au palier supramunicipal désignent à la fois les MRC et les instances métropolitaines de Québec et de Montréal, mais aussi les municipalités d'agglomération, c'est-à-dire les municipalités résultant d'éventuelles fusions dans les RMR et dont la taille leur permettrait d'exercer des responsabilités de niveau supralocal.

	SITUATION ACTUELLE	ÉTAPE DU RÉÉQUILIBRAGE	RÉFORME GLOBALE	
			PHASE 1	PHASE 2
1.2 Les regroupements de municipalités locales	Existence de 1 348 municipalités locales élues au scrutin direct et assurant la majorité des services municipaux.	Poursuite de la politique actuelle en matière de regroupements et de mise en commun des services.	Renforcement de la politique actuelle pour les ensembles village-paroisse et les petites agglomérations.	Idem
			Choix donné aux municipalités des RMR de Sherbrooke, de Chicoutimi-Jonquière, de Trois-Rivières et de l'Outaouais de se regrouper en une municipalité d'agglomération exerçant des responsabilités de niveau local et supralocal, ou de maintenir le découpage actuel avec le transfert de toutes les responsabilités de niveau supralocal à la MRC dont elles font partie.	Idem
			Regroupement obligatoire des municipalités locales des RMR de Québec (5 ou 6) et de Montréal (une vingtaine).	Idem
1.3 Le cadre des relations de travail	Difficulté pour les municipalités de réaliser des gains de productivité, en particulier en cas de fusion, à cause du cadre actuel (articles 45 et 46, absence de droit de lock-out).	Amendement des articles 45 et 46 du Code du travail pour qu'ils ne s'appliquent plus à la sous-traitance en cas de cession de simples fonctions de travail.	Idem	Idem
		En cas de transferts de personnel découlant d'une fusion ou d'un transfert de responsabilités, fixation par un arbitre des nouvelles conventions collectives et abolition des planchers d'emploi et d'équipements.	Idem	Idem
	Écarts de rémunération de 29 % entre les employés des villes de 25 000 habitants et plus et ceux du reste du secteur public québécois.	Amélioration de l'information comparative dont disposent les municipalités en matière de conditions de travail.	Idem	Idem
		Examen de l'opportunité d'établir une loi fixant les étapes, les échéances et les balises d'une démarche visant à corriger l'écart de rémunération.	Idem	Idem
		Examen de l'opportunité d'une négociation sectorielle pour les policiers.	Idem	Idem

		SITUATION ACTUELLE	ETAPE DU REEQUILIBRAGE	REFORME GLOBALE	
				PHASE 1	PHASE 2
1.4	Le cadre de gestion		Mise en place de processus de gestion rigoureux et développement d'indicateurs de performance pour les organismes municipaux.	Idem	Idem
			Création d'un institut interuniversitaire pour développer la recherche en gestion du secteur local.	Idem	Idem
2.0	LE PARTAGE DES RESPONSABILITÉS				
2.1	En général				
2.1.1	Contribution au Fonds de financement des activités locales	5,8% du budget avec atténuation aux villes centrales.	Abolition et remplacement par des transferts de responsabilités.	Idem	Idem
2.1.2	Transferts de responsabilités du gouvernement au secteur local	N/A	Transfert aux municipalités locales avec, dans certains cas, un partage des coûts au palier supramunicipal.	Transferts directs au palier supramunicipal, excluant santé et services sociaux.	Transferts accrus au palier supramunicipal, incluant santé et services sociaux.
			Péréquation compensatoire intégrant l'actuelle compensation pour les routes locales transférées en 1993.	Idem	Péréquation renforcée pour préserver l'égalité d'accès aux services.
2.1.3	Transferts de responsabilités entre paliers et instances du secteur local	N/A	Prise en charge supramunicipale de la gestion de certaines activités et financement par quote-parts du palier local.	Transfert au palier supramunicipal de la responsabilité et du financement des activités municipales à portée supralocale.	Idem
			Maintien des responsabilités des commissions scolaires.	Idem	Transfert au palier supramunicipal de la responsabilité de l'éducation primaire et secondaire
2.2	Par secteurs d'activités				
2.2.1	Services policiers				
	- Services de base	Services de la SQ facturés à 50 % pour les municipalités de moins de 5 000 habitants.	Facturation à 100 % des services de la SQ et possibilité de créer des corps policiers supramunicipaux.	Prise en charge des services de base par des corps policiers supramunicipaux pour tout le territoire.	Idem
		Services assurés par des corps policiers municipaux pour les municipalités de plus de 5 000 habitants.		Maintien d'un encadrement gouvernemental.	Idem

	SITUATION ACTUELLE	ÉTAPE DU RÉÉQUILIBRAGE	RÉFORME GLOBALE	
			PHASE 1	PHASE 2
- Mandats nationaux	Mandats nationaux assumés sans compensation par le SPCUM.	Compensation pour les mandats assumés par le SPCUM.	Prise en charge par la SQ ou compensation.	Idem
2.2.2 Lutte contre les incendies	Responsabilité assurée par 968 services dans les municipalités locales.	Idem	Prise en charge par le palier supramunicipal.	Idem
2.2.3 Sécurité civile	Responsabilité assumée sur une base volontaire par les instances municipales.	Idem	Coordination et planification par les MRC et les instances métropolitaines.	Idem
			Rôle d'intervenant de première ligne aux municipalités locales.	Idem
			Maintien d'un encadrement gouvernemental.	Idem
2.2.4 Voirie	Responsabilité partagée entre les municipalités (90 500 km de routes locales) et le gouvernement (29 200 km).	Transfert aux municipalités des routes régionales, collectrices et d'accès aux ressources (14 600 km).	Transfert au palier supramunicipal du financement des routes régionales, collectrices, d'accès aux ressources et locales à portée supralocale.	Idem
		Partage au palier supramunicipal du coût d'entretien des routes nouvellement transférées et des routes locales à portée supralocale transférées en 1993.	Arrangements locaux quant à la gestion.	Idem
2.2.5 Transport en commun				
- Services réguliers	Services assurés par 35 organismes de transport (OPT, CIT, OMIT), relevant des CU ou des municipalités locales.	Prise en charge par l'AMT, pour la RMR de Montréal, de la responsabilités de planifier et de financer le transport en commun, avec des quote-parts de toutes les municipalités de la RMR.	Prise en charge de la planification, de la gestion et du financement par le palier supramunicipal (MRC et instances métropolitaines, sauf exception).	Idem
	Gestion par l'AMT des trains de banlieue à Montréal et redistribution par l'AMT aux organismes de transport de la RMR des droits sur l'immatriculation et de la taxe sur l'essence.			
	Subventions gouvernementales au fonctionnement des CIT, des OMIT et aux immobilisations des OPT.	Abolition des subventions de fonctionnement et réduction des subventions aux immobilisations.	Idem	Idem
- Transport des handicapés	Services assurés par les organismes de transport et les municipalités et subventionnés par le gouvernement.	Abolition des subventions, mais maintien de l'encadrement gouvernemental.	Prise en charge par le palier supramunicipal et abolition des subventions.	Idem

		SITUATION ACTUELLE	ÉTAPE DU RÉÉQUILIBRAGE	RÉFORME GLOBALE	
				PHASE 1	PHASE 2
2.2.6	Transport ambulancier	Services assurés par la Corporation Urgence-santé et les régies régionales de la santé, par le biais de contrats avec des détenteurs de permis.	Idem	Prise en charge par le palier supramunicipal.	Idem
		Financement par des subventions gouvernementales, la tarification des utilisateurs et des contributions d'organismes.	Idem	Abolition des subventions gouvernementales, mais maintien des contributions, avec un encadrement gouvernemental.	Idem
2.2.7	Services sociaux et de santé de première ligne	Services offerts par les CLSC, les CHSLD et par d'autres établissements du réseau du MSSS.	Idem	Idem	Prise en charge par le palier supramunicipal et rattachement des CLSC et des CHSLD à ce palier. Partage du financement entre le gouvernement (85%) et les sources locales (15%), avec une péréquation et un encadrement gouvernemental.
2.2.8	Services d'emploi et de soutien du revenu	Services offerts par des organismes gouvernementaux (CLE, etc).	Idem	Idem	Idem
		Délégation administrative à Montréal	Maintien de la possibilité de délégation administrative au secteur municipal.	Idem	Idem
2.2.9	Services reliés à l'immigration	Coûts encourus par la Ville de Montréal sans compensation.	Possibilité de compensation gouvernementale, sur justification.	Idem	Idem
2.2.10	Logement social	Gestion des HLM par des OMH relevant des municipalités.	Dans les agglomérations, prise en charge par un Office supramunicipal et financement de la part locale par des quote-parts municipales.	Prise en charge de la gestion et du financement par le palier supramunicipal (MRC et instances métropolitaines).	Idem
		Partage des déficits d'exploitation entre le fédéral (56 %), le Québec (34 %) et les municipalités (10 %).	Hausse de la part locale à 20 % pour les coûts de fonctionnement.	Idem	Idem

	SITUATION ACTUELLE	ÉTAPE DU RÉÉQUILIBRAGE	RÉFORME GLOBALE	
			PHASE 1	PHASE 2
2.2.11 Aménagement du territoire et urbanisme	Schémas d'aménagement relevant des CU et des MRC.	Idem	Prise en charge de la planification de l'aménagement par des instances métropolitaines à Québec et Montréal.	Idem
	Zonage et règlements d'urbanisme assurés par les municipalités locales.	Idem	Idem	Idem
2.2.12 Environnement et hygiène du milieu	Services assurés par les municipalités en matière d'eau potable, d'eaux usées, de gestion des déchets.	Idem	Prise en charge par le palier supramunicipal de la planification en matière de protection de l'environnement, de gestion des cours d'eau et de gestion des déchets (MRC et instances métropolitaines).	Idem
	Aide gouvernementale aux immobilisations.	Idem	Partage de la responsabilité des réseaux d'aqueduc, d'égouts et d'épuration des eaux selon la zone de desserte des équipements existants.	Idem
			Maintien de la responsabilité des municipalités en matière de cueillette des déchets et de contrôle des nuisances.	Idem
			Allégement de l'encadrement gouvernemental.	Idem
	Inspection des aliments assurée par quatre municipalités ou communautés urbaines en contrepartie de subventions.	Prise en charge municipale de l'inspection des aliments, du contrôle des eaux de baignade et de la gestion des barrages servant à des fins municipales.	Prise en charge supramunicipale	Idem
2.2.13 Cours municipales	Existence de 133 cours municipales desservant 914 municipalités et exerçant des compétences en matière civile, pénale et criminelle.	Transfert des petites créances de la Cour du Québec aux cours municipales.	Idem	Idem
			Prise en charge des cours municipales par le palier supramunicipal.	Idem
2.2.14 Gestion des revenus	Évaluation assurée par les OMRÉ (MRC, CU, municipalités régies par la loi des cités et villes).	Idem	Prise en charge de l'évaluation et de la perception par les MRC, l'instance métropolitaine de Québec et les municipalités d'agglomération de Montréal.	Idem
	Perception de l'impôt foncier par les municipalités locales.	Idem		

	SITUATION ACTUELLE	ÉTAPE DU RÉÉQUILIBRAGE	RÉFORME GLOBALE	
			PHASE 1	PHASE 2
2.2.15 Développement économique local	Compétence des instances municipales en matière de promotion économique.	Idem	Prise en charge de l'aide de première ligne aux entreprises et de la promotion économique par le palier supramunicipal et rattachement de tous les organismes à ce palier.	Idem
	Mise en place des CLD constituant des guichets multiservices pour l'aide aux entreprises et à l'économie sociale.	Abolition des subventions gouvernementales aux MRC et aux CLD, sauf les montants alloués en guise de péréquation, et financement par quote-parts municipales. Maintien d'un encadrement gouvernemental.	Abolition des subventions gouvernementales aux MRC et aux CLD, sauf les montants alloués en guise de péréquation, et financement par le palier supramunicipal. Maintien d'un encadrement gouvernemental.	Idem
	Mise en commun partielle de la promotion internationale à Montréal via Montréal International.	Maintien de Montréal International.	Regroupement de tous les efforts en promotion internationale à Montréal dans un organisme unique.	Idem
2.2.16 Culture et loisirs	Compétence exercée par les instances municipales.	Mises en commun favorisées.	Idem	Idem
2.2.17 Équipements à portée supralocale				
- Équipements relevant des municipalités	Gestion et financement par les municipalités d'équipements à portée supralocale ou nationale.	Transfert des équipements reconnus de portée régionale ou nationale dans les agglomérations à des Sociétés d'équipements régionaux, à la suite d'une démarche d'identification soutenue par un médiateur et débouchant, le cas échéant, sur un arbitrage gouvernemental.	Prise en charge par le palier supramunicipal (MRC et instances métropolitaines) de la gestion et du financement des équipements à portée régionale ou nationale, et intégration des sociétés d'équipements régionaux à ce palier.	Idem
		Financement de la part locale des déficits par des quote-parts municipales.		
		Contribution gouvernementale paritaire aux déficits de fonctionnement des équipements reconnus de portée nationale.	Idem	Idem
		Pour les nouveaux équipements, obligation d'un accord préalable des autres municipalités concernées pour être reconnus de portée régionale.	Idem	Idem

		SITUATION ACTUELLE	ETAPE DU RÉÉQUILIBRAGE	REFORME GLOBALE	
				PHASE 1	PHASE 2
	- Équipements relevant du gouvernement	Gestion par des sociétés d'État dont le déficit est à la charge du gouvernement.	Transfert aux sociétés d'équipements régionaux des agglomérations de Québec et de Montréal et contribution paritaire du gouvernement aux déficits de fonctionnement.	Prise en charge par les instances métropolitaines de Québec et de Montréal, et contribution paritaire du gouvernement aux déficits de fonctionnement.	Idem
2.2.18	Éducation primaire et secondaire publique	Services assurés par les commissions scolaires et financés à 78 % par des subventions, 7 % par la tarification et 15 % par l'impôt foncier.	Maintien des responsabilités actuelles des C.S., en particulier pour le transport et les équipements scolaires.	Idem	Prise en charge par le palier supramunicipal et rattachement des C.S. à ce palier. Maintien de la péréquation scolaire.
3.0	LES REVENUS				
3.1	L'impôt foncier				
3.1.1	Objets de taxation et taux	Perception par les municipalités d'un impôt foncier général, auquel peuvent s'ajouter une taxe et une surtaxe sur les immeubles non résidentiels, limitées selon des plafonds prévus à la Loi et définis en proportion des taux de l'impôt foncier général.	Pouvoir aux municipalités de taxer les terrains et les bâtiments en fonction de leur superficie, en complément de l'impôt foncier fondé sur la valeur.	Idem	Idem
			Prise en considération de cette forme d'impôt dans le calcul du programme de remboursement d'impôt foncier.	Idem	Idem
			Pouvoir aux municipalités d'instaurer des taux de taxation distincts pour les secteurs résidentiel et non résidentiel, selon les encadrements suivants : - Application au taux non résidentiel d'un plafond exprimé en fonction du taux résidentiel. - Possibilité de dépasser ce plafond s'il n'en résulte pas de hausse de la quote-part fiscale du secteur non résidentiel.	Idem	Idem
			Abolition de la taxe et de la surtaxe sur les immeubles non résidentiels et des mesures de stabilisation fiscale, mais maintien de la possibilité d'imposer une surtaxe sur les terrains vacants desservis.	Idem	Idem
			Pouvoir aux municipalités d'imposer des taux de taxation distincts sur le sol et sur le bâtiment, avec implantation progressive.	Idem	Idem

	SITUATION ACTUELLE	ÉTAPE DU RÉÉQUILIBRAGE	RÉFORME GLOBALE	
			PHASE 1	PHASE 2
3.1.2 Évaluation foncière et périodicité des rôles	Confection des rôles d'évaluation par les organismes municipaux responsables de l'évaluation (OMRE), directement ou par contrat avec le privé.	Allocation par les OMRE de ressources suffisantes à la confection de rôles de qualité.	Idem	Idem
		Amélioration de la formation des évaluateurs, en particulier en ce qui a trait aux immeubles complexes.	Idem	Idem
		Mise en place d'un Bureau d'information sur l'évaluation pour appuyer les OMRE.	Idem	Idem
	Rôles triennaux.	Remplacement du dépôt triennal par un dépôt annuel des rôles, rajustés au moyen d'un facteur comparatif fondé sur une médiane annuelle.	Idem	Idem
	Équilibration aux six ans pour les municipalités de moins de 5 000 habitants et aux trois ans pour les autres.	Idem	Idem	Idem
	Demandes de révision permises uniquement lors du dépôt triennal des rôles.	Demandes de révision fixées à une par trois ans pour une unité d'évaluation, lors de tout dépôt annuel de rôle.	Idem	Idem
	Aucune possibilité de modifier la valeur au rôle d'un immeuble pour tenir compte de changements de nature économique.	Possibilité de modifier la valeur au rôle d'un immeuble pour tenir compte d'un changement dans le taux d'occupation.	Idem	Idem
	Gel de rôles sur le territoire de la Communauté urbaine de Montréal.	Interdiction des gels de rôle.	Idem	Idem
3.1.3 Exclusions des rôles, exemptions et régimes particuliers	Exclusion de certaines catégories d'équipements des rôles, notamment des équipements du secteur industriel reliés à la production (art. 65.1) et des objets mobiliers attachés à perpétuelle demeure dans les établissements des réseaux publics (art. 68.1).	Clarification des dispositions légales ayant trait à l'évaluation foncière, en particulier les règles de dépréciation et la définition des catégories d'actifs non portés au rôle (art. 65,1 et 68,1).	Idem	Idem
	Exemption de taxes foncières à l'égard des immeubles des corporations religieuses (automatiquement), de ceux des organismes sans but lucratif, des milieux naturels protégés (par décision de la Commission municipale).	Maintien des exemptions pour les milieux naturels protégés, mais versement d'une compensation gouvernementale aux municipalités concernées, pour les milieux accrédités par le gouvernement.	Idem	Idem

	SITUATION ACTUELLE	ÉTAPE DU RÉÉQUILIBRAGE	RÉFORME GLOBALE	
			PHASE 1	PHASE 2
		Abolition des exemptions automatiques aux institutions religieuses. Exemptions désormais assujetties à une approbation par la Commission municipale.	Idem	Idem
	Pas de limite à la période d'exemption.	Révision à tous les cinq ans de toutes les exemptions	Idem	Idem
	Manque à gagner assumé par les municipalités dans tous les cas.	Possibilité pour la Commission municipale de désigner un organisme comme étant d'intérêt régional ou national, à charge pour le palier correspondant de compenser la municipalité pour le manque à gagner découlant de l'exemption.	Idem	Idem
		Restriction de l'exemption à la partie du terrain utilisée pour les fins ayant donné lieu à l'exemption.	Idem	Idem
	Valeur du bois sur pied destiné à la coupe incluse au rôle.	Exclusion du rôle de la valeur du bois sur pied destiné à la coupe.	Idem	Idem
	Aucun régime particulier pour les maisons mobiles, même si elles ne reçoivent pas les mêmes services.	Révision du régime des maisons mobiles, afin d'éliminer les effets de double imposition.	Idem	Idem
3.2 Les autres revenus autonomes des municipalités	Utilisation par les municipalités de la tarification par cotisation et, dans une proportion moindre, de la tarification à l'usager, qui correspond à la tarification véritable.	Utilisation accrue de la tarification par les municipalités, en utilisant la tarification à l'usager de préférence à la tarification par cotisation.	Idem	Idem
	Imposition de la taxe d'affaires par certaines municipalités.	Abolition de la taxe d'affaires et mise en place de permis d'occupation des locaux utilisés à des fins commerciales.	Idem	Idem
	Imposition de droits de mutation fondés sur la valeur foncière, avec de nombreuses exemptions.	Remplacement des droits de mutation par une tarification et abolition des exemptions.	Idem	Idem

	SITUATION ACTUELLE	ÉTAPE DU RÉÉQUILIBRAGE	RÉFORME GLOBALE	
			PHASE 1	PHASE 2
3.3 Modifications aux régimes de compensations et de péréquation				
- Compensations gouvernementales tenant lieu de taxes	Versement aux municipalités de compensations tenant lieu de taxes correspondant à 100 % pour les immeubles gouvernementaux du Québec, 80 % pour ceux de la santé et de l'enseignement supérieur, 25 % pour ceux des commissions scolaires et 73 % pour les immeubles fédéraux.	Révision des compensations en haussant celles relatives aux écoles primaires et secondaires selon l'équivalent de 50 % des taxes exigibles sur la valeur foncière.	Idem	Idem
		Remplacement de la formule actuelle par une nouvelle formule fondée sur la superficie des bâtiments, avec une compensation transitoire pour les municipalités perdantes selon la nouvelle formule.	Idem	Idem
- Taxe TGE	Prélèvement par le gouvernement, auprès des entreprises de télécommunications, de gaz et d'électricité (TGE), d'une taxe sur le revenu tenant lieu de taxe foncière à l'égard des actifs de leurs réseaux qui ne sont pas portés aux rôles, et répartition du produit de cette taxe entre les municipalités.	Révision à la baisse des tarifs imposés par le gouvernement pour la perception et la distribution de la TGE.	Idem	Idem
		Abolition de l'aide aux villes centrales versée à même la TGE.	Idem	Idem
		Révision de la formule de répartition de la TGE, en remplaçant le « taux global de taxation uniformisé » par un indice tenant également compte des recettes des taxes spécifiques au secteur non résidentiel, et en ajoutant un facteur de pondération pour les municipalités qui ont sur leur territoire des équipements assujettis à la TGE et susceptibles de causer des inconvénients.	Idem	Idem
- Péréquation	Versement, à même le produit de la TGE, d'une subvention de péréquation pour améliorer la situation des municipalités dotées d'une base foncière faible.	Révision de la formule de péréquation en éliminant les différences arbitraires de paramètres selon les strates de population, en remplaçant le facteur de déficience de la richesse foncière par un facteur de déficience du potentiel fiscal et en remplaçant les recettes de taxation effectives par un niveau correspondant aux recettes résultant de l'imposition du taux médian de taxation des municipalités de la même strate de population.	Ajout d'un volet pour le palier supramunicipal.	Idem

		SITUATION ACTUELLE	ÉTAPE DU RÉÉQUILIBRAGE	RÉFORME GLOBALE	
				PHASE 1	PHASE 2
3.4	La diversification des revenus municipaux				
	- Taxe de vente	Aucun partage des recettes	Partage de 20 % des recettes nettes de la taxe de vente du Québec provenant des secteurs de l'hébergement de la restauration et du spectacle, dont 1/3 distribué selon l'origine locale des recettes et 2/3 selon leur origine supralocale.	Accès du secteur municipal à la taxe de vente, avec certaines balises.	Idem
	- Redevances sur les ressources naturelles	Aucun partage des recettes	Partage de 20 % des recettes des redevances sur les ressources naturelles, nette des crédits aux exploitants, et remise de l'essentiel des sommes aux MRC d'origine des recettes pour la création de Fonds de développement économique.	Accès du secteur municipal aux redevances sur les ressources naturelles, avec certaines balises.	Idem
3.5	La gestion de l'aménagement du territoire	Absence de pouvoir légal d'imposer des redevances de développement	Possibilité d'imposition par le palier supramunicipal de redevances de développement sur la base du coût marginal des immobilisations hors site découlant des nouveaux développements.	Idem	Idem
			Mise en œuvre de plans de revitalisation des vieux quartiers avec la participation du gouvernement, des municipalités et du secteur privé.	Idem	Idem
			Examen de l'applicabilité de formules de financement de la revitalisation des vieux quartiers à même la hausse des valeurs foncières.	Idem	Idem
3.6	Fiscalité d'agglomération	Aucun partage	Application aux RMR de Montréal, de Québec et possiblement aux autres RMR d'un programme de partage régional de la croissance de l'assiette foncière administré par le gouvernement, mais dont les modalités pourraient être convenues localement.	Prise en charge de l'administration du programme par les instances métropolitaines de Québec et de Montréal et modalité équivalente dans les autres RMR.	Idem
	- Partage de la croissance de l'assiette foncière		Répartition des recettes du programme entre un Fonds de développement régional et les municipalités de la RMR.	Idem	Idem
	- Régionalisation du financement d'activités		Voir section 2.0.	Idem	Idem

M $	ÉTAPE DE RÉÉQUILIBRAGE						RÉFORME GLOBALE (PHASE 1)*						RÉFORME GLOBALE (PHASE 2)*		
	Première année d'application			Rythme de croisière			Première année d'application			Rythme de croisière					
	Local	Supramunicipal	Gouvernement	Local	Supramunicipal	Gouvernement	Local	Supramunicipal	Gouvernement	Local	Supramunicipal	Gouvernement	Supramunicipal	Commissions scolaires	Gouvernement
a) Abolition de la contribution au Fonds de financement des activités locales	355,9	--	(355,9)	355,9	--	(355,9)	355,9	--	(355,9)	355,9	--	(355,9)	--	--	--
b) Transferts de responsabilités															
- Services policiers de base	(34,0)	--	34,0	(102,0)	--	102,0	964,0	(1 066,0)	102,0	964,0	(1 066,0)	102,0	--	--	--
- Lutte contre les incendies	--	--	--	--	--	--	406,0	(406,0)	--	406,0	(406,0)	--	--	--	--
- Voirie	(125,0)	--	125,0	(125,0)	--	125,0	75,7	(200,7)	125,0	75,7	(200,7)	125,0	--	--	--
- Transport en commun	(55,0)	--	55,0	(180,0)	--	180,0	436,0	(491,0)	55,0	436,0	(616,0)	180,0	--	--	--
- Transport ambulancier	--	--	--	--	--	--	--	(89,7)	89,7	--	(89,7)	89,7	--	--	--
- Logement social	(15,0)	--	15,0	(15,0)	--	15,0	25,0	(40,0)	15,0	25,0	(40,0)	15,0	--	--	--
- Environnement et hygiène du milieu	(9,6)	--	9,6	(9,6)	--	9,6	--	(9,6)	9,6	--	(9,6)	9,6	--	--	--
- Justice	(3,5)	--	3,5	(3,5)	--	3,5	75,2	(78,7)	3,5	75,2	(78,7)	3,5	--	--	--
- Gestion des revenus	--	--	--	--	--	--	138,0	(138,0)	--	138,0	(138,0)	--	--	--	--
- Développement économique local	(46,2)	--	46,2	(46,2)	--	46,2	72,0	(118,2)	46,2	72,0	(118,2)	46,2	--	--	--
- Équipements à portée supralocale	(21,2)	--	21,2	(21,2)	--	21,2	160,0	(181,2)	21,2	160,0	(181,2)	21,2	--	--	--
- Administration	--	--	--	--	--	--	250,0	(250,0)	--	250,0	(250,0)	--	--	--	--
- Éducation[5]	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	(973,7)	973,7	--
- Santé et services sociaux[5]	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	(432,5)	--	432,5
Sous-total (b)[6]	(309,5)	--	309,5	(502,5)	--	502,5	2 601,9	(3 069,1)	467,2	2 601,9	(3 194,1)	592,2	(1 406,2)	973,7	432,5
c) Péréquation compensatoire															
- Abolition de la compensation pour la voirie locale	(87,8)	--	87,8	(87,8)	--	87,8	(87,8)	--	87,8	(87,8)	--	87,8	--	--	--
- Nouvelle mesure de péréquation compensatoire	125,0	--	(125,0)	185,0	--	(185,0)	30,0	140,0	(170,0)	30,0	140,0	(170,0)	--[7]	--	--
Sous-total (c)	37,2	--	(37,2)	97,2	--	(97,2)	(57,8)	140,0	(82,2)	(57,8)	140,0	(82,2)	--	--	--
d) Compensations liées aux mandats nationaux															
- Équipements à portée nationale	20,0	--	(20,0)	20,0	--	(20,0)	--	20,0	(20,0)	--	20,0	(20,0)	--	--	--
- Services policiers spécialisés	15,0	--	(15,0)	15,0	--	(15,0)	--	15,0	(15,0)	--	15,0	(15,0)	--	--	--
- Mandats sociaux	n.d.	--	n.d.	n.d.	--	n.d.	n.d.	--	n.d.	n.d.	--	n.d.	--	--	--
Sous-total (d)	35,0	--	(35,0)	35,0	--	(35,0)	--	35,0	(35,0)	--	35,0	(35,0)	--	--	--
e) Mesures visant les revenus des municipalités[8]															
- Compensations tenant lieu de taxes	60,0	--	(60,0)	54,2	--	(54,2)	60,0	--	(60,0)	54,2	--	(60,0)	--	--	--
- Accès à la TVQ	61,3	--	(61,3)	61,3	--	(61,3)	--	61,3	(61,3)	--	61,3	(61,3)	--	--	--
- Accès aux redevances sur les ressources naturelles	10,0	44,0	(54,0)	10,0	44,0	(54,0)	--	54,0	(54,0)	--	54,0	(54,0)	--	--	--
Sous-total (e)	131,3	44,0	(175,3)	125,5	44,0	(169,5)	60,0	115,3	(175,3)	54,2	115,3	(169,5)	--	--	--
Incidence totale (a+b+c+d+e)	249,9	44,0	(293,9)	111,1	44,0	(155,1)	2 960,0	(2 778,8)	(181,2)	2 954,2	(2 903,8)	(50,4)	(1 406,2)	973,7	432,5

M $[1]	ÉTAPE DE RÉÉQUILIBRAGE[2]						RÉFORME GLOBALE (PHASE 1)[3]						RÉFORME GLOBALE (PHASE 2)[4]		
	Première année d'application			Rythme de croisière			Première année d'application			Rythme de croisière					
	Local	Supramu-nicipal	Gouver-nement	Local	Supramu-nicipal	Gouver-nement	Local	Supramu-nicipal	Gouver-nement	Local	Supramu-nicipal	Gouver-nement	Supramu-nicipal	Commiss. scolaires	Gouver-nement
a) Abolition de la contribution au Fonds de financement des activités locales	355,9	--	(355,9)	355,9	--	(355,9)	355,9	--	(355,9)	355,9	--	(355,9)	--	--	--
b) Transferts de responsabilités															
- Services policiers de base	(34,0)	--	34,0	(102,0)	--	102,0	964,0	(1 066,0)	102,0	964,0	(1 066,0)	102,0	--	--	--
- Lutte contre les incendies	--	--	--	--	--	--	406,0	(406,0)	--	406,0	(406,0)	--	--	--	--
- Voirie	(125,0)	--	125,0	(125,0)	--	125,0	75,7	(200,7)	125,0	75,7	(200,7)	125,0	--	--	--
- Transport en commun	(55,0)	--	55,0	(180,0)	--	180,0	436,0	(491,0)	55,0	436,0	(616,0)	180,0	--	--	--
- Transport ambulancier	--	--	--	--	--	--	--	(89,7)	89,7	--	(89,7)	89,7	--	--	--
- Logement social	(15,0)	--	15,0	(15,0)	--	15,0	25,0	(40,0)	15,0	25,0	(40,0)	15,0	--	--	--
- Environnement et hygiène du milieu	(9,6)	--	9,6	(9,6)	--	9,6	--	(9,6)	9,6	--	(9,6)	9,6	--	--	--
- Justice	(3,5)	--	3,5	(3,5)	--	3,5	75,2	(78,7)	3,5	75,2	(78,7)	3,5	--	--	--
- Gestion des revenus	--	--	--	--	--	--	138,0	(138,0)	--	138,0	(138,0)	--	--	--	--
- Développement économique local	(46,2)	--	46,2	(46,2)	--	46,2	72,0	(118,2)	46,2	72,0	(118,2)	46,2	--	--	--
- Équipements à portée supralocale	(21,2)	--	21,2	(21,2)	--	21,2	160,0	(181,2)	21,2	160,0	(181,2)	21,2	--	--	--
- Administration	--	--	--	--	--	--	250,0	(250,0)	--	250,0	(250,0)	--	--	--	--
- Éducation[5]	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	(973,7)	973,7	--
- Santé et services sociaux[5]	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	(432,5)	--	432,5
Sous-total (b)[6]	(309,5)	--	309,5	(502,5)	--	502,5	2 601,9	(3 069,1)	467,2	2 601,9	(3 194,1)	592,2	(1 406,2)	973,7	432,5
c) Péréquation compensatoire															
- Abolition de la compensation pour la voirie locale	(87,8)	--	87,8	(87,8)	--	87,8	(87,8)	--	87,8	(87,8)	--	87,8	--	--	--
- Nouvelle mesure de péréquation compensatoire	125,0	--	(125,0)	185,0	--	(185,0)	30,0	140,0	(170,0)	30,0	140,0	(170,0)	--[7]	--	--
Sous-total (c)	37,2	--	(37,2)	97,2	--	(97,2)	(57,8)	140,0	(82,2)	(57,8)	140,0	(82,2)	--	--	--
d) Compensations liées aux mandats nationaux															
- Équipements à portée nationale	20,0	--	(20,0)	20,0	--	(20,0)	--	20,0	(20,0)	--	20,0	(20,0)	--	--	--
- Services policiers spécialisés	15,0	--	(15,0)	15,0	--	(15,0)	--	15,0	(15,0)	--	15,0	(15,0)	--	--	--
- Mandats sociaux	n.d.	--	n.d.	n.d.	--	n.d.	n.d.	--	n.d.	n.d.	--	n.d.	--	--	--
Sous-total (d)	35,0	--	(35,0)	35,0	--	(35,0)	--	35,0	(35,0)	--	35,0	(35,0)	--	--	--
e) Mesures visant les revenus des municipalités[8]															
- Compensations tenant lieu de taxes	60,0	--	(60,0)	54,2	--	(54,2)	60,0	--	(60,0)	54,2	--	(60,0)	--	--	--
- Accès à la TVQ	61,3	--	(61,3)	61,3	--	(61,3)	--	61,3	(61,3)	--	61,3	(61,3)	--	--	--
- Accès aux redevances sur les ressources naturelles	10,0	44,0	(54,0)	10,0	44,0	(54,0)	--	54,0	(54,0)	--	54,0	(54,0)	--	--	--
Sous-total (e)	131,3	44,0	(175,3)	125,5	44,0	(169,5)	60,0	115,3	(175,3)	54,2	115,3	(169,5)	--	--	--
Incidence totale (a+b+c+d+e)	249,9	44,0	(293,9)	111,1	44,0	(155,1)	2 960,0	(2 778,8)	(181,2)	2 954,2	(2 903,8)	(50,4)	(1 406,2)	973,7	432,5

Notes :

1. Un signe ( ) signifie une dépense plus élevée ou un revenu moindre pour le palier concerné, l'absence d'un tel signe signifie l'inverse. Le détail des mesures et la composition des montants correspondants sont expliqués aux chapitres 4, 6 et 7.
2. On fait abstraction des mesures dont l'incidence se limite à des réaménagements entre organismes d'un même palier, par exemple la révision des formules de péréquation et de distribution de la TGE. Il en est de même pour les mesures de régionalisation du financement de certaines activités (ex. : logement social, équipements régionaux, transport en commun à Montréal) de l'étape du rééquilibrage, qui ne sont pas considérées comme des transferts entre paliers, mais comme des réaménagements entre municipalités locales, compte tenu du maintien du système de quote-parts locales pour financer les dépenses supramunicipales.
3. Les montants de la réforme globale (phase 1) correspondent aux écarts par rapport au statu quo et non par rapport à l'étape de rééquilibrage.
4. On n'inclut ici que les modifications spécifiques par rapport à la phase 1.
5. Les montants font abstraction des subventions et tarifications qui seraient maintenues et ne tiennent compte que des montants à financer par des sources fiscales locales.
6. Le total des transferts de responsabilités exclut les montants actuellement pourvus par des tarifications, contributions, subventions ou taxes réservées qui seraient maintenues.
7. Le transfert de responsabilités au palier supramunicipal en matière de santé et de services sociaux entraînera la mise en place d'une péréquation compensatoire, pour un montant qui reste à déterminer. En ce qui a trait à l'éducation, les subventions actuelles incorporent déjà une mesure de péréquation.
8. On fait abstraction des mesures dont l'incidence est contingente à des phénomènes incontrôlables (ex. : correction des plafonds scolaires pour neutraliser l'effet du gel des rôles municipaux, compensations gouvernementales aux municipalités pour les exemptions accordées aux organismes jugés d'intérêt national par la Commission municipale).

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Chapitre 4
LE RÉGIME DE FINANCEMENT LOCAL

4.2 LA TARIFICATION

1. Que les municipalités recourent davantage à la tarification de leurs services.

   Qu'elles utilisent, lorsque faire se peut, la tarification directe à l'usager, de préférence à la tarification par cotisation.

4.3 L'IMPÔT FONCIER COMME MODE PRIVILÉGIÉ DE FINANCEMENT LOCAL

2. Qu'à des fins de diversification des modes de financement municipaux, le gouvernement octroie aux municipalités le pouvoir de taxer les terrains et les bâtiments en fonction de leur superficie, sans qu'un lien ne doive nécessairement être établi avec le coût d'un service particulier.

   Que le programme de remboursement d'impôt foncier tienne compte de cette forme de taxation.

3. Que la possibilité d'introduire dans le régime foncier des taux de taxation multiples, variant par secteur et par sous-catégorie de contribuables, ne soit pas retenue.

4. Que le gouvernement octroie aux municipalités le pouvoir d'instaurer des taux de taxation distincts pour le secteur résidentiel et pour le secteur non résidentiel.

   Que le taux non résidentiel soit soumis à un plafond, exprimé en fonction du taux résidentiel et variant selon que la municipalité se trouve ou non dans un territoire doté d'un organisme public de transport en commun, le plafond devant être supérieur pour les municipalités situées dans de tels territoires.

   Que les plafonds soient fixés à des valeurs équivalant à des niveaux inférieurs aux niveaux actuels.

   Que le taux non résidentiel puisse dépasser son plafond si et seulement si cela n'a pas pour effet de faire passer la quote-part du secteur non résidentiel dans l'ensemble des recettes foncières de la municipalité à un niveau supérieur à celui de l'année précédente, sauf dans le cas où cette augmentation serait attribuable à une hausse du rapport des valeurs foncières non résidentielles aux valeurs foncières résidentielles, provoquée par les modifications des inscriptions au rôle découlant des circonstances prévues à l'article 174 de la Loi sur la fiscalité municipale (LFM).

5. Que la taxe et la surtaxe sur les immeubles non résidentiels soient abolies,mais que le pouvoir d'imposer une surtaxe sur les terrains vacants desservis soit maintenu.

6. Que toutes les mesures existantes visant la stabilisation intercatégorielle ou intracatégorielle du fardeau fiscal soient abolies.

7. Que le gouvernement octroie aux municipalités le pouvoir d'imposer des taux de taxation distincts sur le sol et sur le bâtiment.

   Qu'afin que l'implantation de cette taxation différentielle se fasse progressivement, le gouvernement autorise une augmentation graduelle du rapport entre le taux de taxation du sol et celui du bâtiment.

   Que cette implantation soit précédée d'une mise à jour approfondie de l'évaluation des terrains et que, par la suite,soit maintenue en tout temps une évaluation rigoureuse et distincte des terrains et des bâtiments.

8. Que la taxe sur la valeur locative, ou taxe d'affaires,soit abolie.

9. Que chaque municipalité ait obligation d'émettre un permis d'occupation des locaux utilisés à des fins commerciales, dont le prix soit suffisant pour couvrir le coût des contrôles auxquels elle doit procéder, relativement à ces locaux.

10. Que,dans les plus brefs délais,le gouvernement clarifie et,s'il y a lieu, modifie toutes les dispositions de la Loi sur la fiscalité municipale ayant trait à l'évaluation, et notamment mais non exclusivement :

    - les règles de dépréciation applicables, incluant la désuétude économique ;
    - la définition des catégories d'actifs non portées au rôle,selon l'actuel article 65,1, notamment le traitement des équipements antipollution et celui des salles blanches ;
    - les dispositions de l'actuel article 68,1 relatives aux équipements placés à perpétuelle demeure dans les établissements publics.

11. Que l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec s'assure que tout évaluateur bénéficie d'une formation continue, touchant toutes les facettes de l'évaluation,mais particulièrement celles relatives aux immeubles complexes.

12. Que le gouvernement s'assure que chaque organisme municipal responsable de l'évaluation, notamment le Service d'évaluation de la Communauté urbaine de Montréal, dispose des ressources suffisantes à la confection de rôles d'évaluation de qualité.

13. Que le gouvernement mette sur pied, en collaboration avec les unions municipales et l'Ordre des évaluateurs agréés du Québec, un Bureau d'information sur l'évaluation, chargé de fournir aux organismes municipaux responsables de l'évaluation (OMRE) des informations complètes sur les techniques et les résultats d'évaluations à travers le Québec, en particulier de celles d'immeubles complexes.

    Que les coûts associés à la création et, par la suite, au fonctionnement de ce Bureau soient défrayés par les municipalités, sur la base de quote-parts.

    Que tout OMRE qui le souhaite puisse avoir recours aux services de ce Bureau, contre tarification, pour obtenir de l'aide lors d'une évaluation ou en cas de contestation d'évaluation.

14. Qu'aucun gel ou prolongement de gel des rôles d'évaluation ne soit permis à l'avenir.

15. Que soient révisés les articles 70 à 72 de la Loi sur la fiscalité municipale, relatifs à la possibilité de reconduire le rôle précédent, afin de définir très exactement et de limiter ce qui constitue une « impossibilité » de déposer un nouveau rôle.

16. Que les valeurs inscrites aux rôles d'évaluation tendent dorénavant à refléter les conditions du marché qui prévalaient 12 mois avant l'entrée en vigueur des rôles.

17. Que le dépôt triennal des rôles d'évaluation soit remplacé par un dépôt annuel des rôles, rajustés au moyen d'un facteur comparatif fondé sur une médiane annuelle.

18. Qu'il continue à y avoir obligation de procéder à l'équilibration du rôle une fois tous les six ans pour les municipalités de moins de 5 000 habitants et une fois tous les trois ans pour les autres.

19. Qu'il y ait droit de demande de révision une fois par trois ans, à l'égard de chaque unité d'évaluation, et que ce droit puisse s'exercer lors de tout dépôt annuel de rôle.

20. Que l'article 174 de la Loi sur la fiscalité municipale (LFM) soit amendé afin de permettre des modifications au rôle d'évaluation visant à refléter une variation significative, à la hausse ou à la baisse, de la valeur d'un immeuble découlant d'un changement dans son taux d'occupation, et afin de définir avec précision ce qui constitue une telle variation significative.

    Que le ministère des Affaires municipales et de la Métropole, avec la collaboration de représentants du secteur privé et du milieu de l'évaluation, examine si d'autres circonstances de nature économique pourraient ouvrir droit à des modifications au rôle d'évaluation.

21. Que le gouvernement fasse strictement respecter l'obligation légale qu'ont les propriétaires, en vertu de l'article 18 de la Loi sur la fiscalité municipale, de transmettre aux évaluateurs municipaux, sous peine de sanctions, toutes les informations pertinentes sur les changements dans le taux d'occupation de leurs immeubles.

4.4 LES EXEMPTIONS DE TAXES FONCIÈRES ET LES RÉGIMES FISCAUX PARTICULIERS

22. Qu'une exemption de taxes municipales soit accordée aux propriétés consacrées « milieu naturel protégé » sur la foi d'une accréditation du ministère de l'Environnement ou de celui de la Faune, après examen de la valeur écologique du terrain, des buts poursuivis par l'organisme, de son engagement à assurer la conservation du site et de la contribution du territoire ou des bâtiments à l'œuvre de conservation et d'éducation.

    Que, lorsqu'une exemption est accordée sur la foi d'une telle accréditation, le gouvernement compense le manque à gagner pour la municipalité où est située la propriété.

23. Que le gouvernement abolisse l'exemption automatique accordée aux institutions religieuses, de même que le régime fiscal particulier des presbytères n'appartenant pas à une Église, ces derniers devant à l'avenir être assimilés aux immeubles d'institutions religieuses, aux fins de la fiscalité locale, et que l'alinéa a) du paragraphe 10 de l'article 204 de la Loi sur la fiscalité municipale (LFM) soit modifié pour y ajouter, aux usages susceptibles de donner droit à des exemptions, les usages religieux.

24. Que le gouvernement restreigne et précise la signification des critères apparaissant actuellement au paragraphe 10 de l'article 204 de la Loi sur la fiscalité municipale, notamment les

expressions « être à l'usage du public », « utilisé sans but lucratif » et « organisme de charité », et qu'il permette qu'une partie du terrain détenu par des organismes exemptés en vertu de cet article soit assujetti aux taxes foncières, si cette partie ne sert pas spécifiquement les fins pour lesquelles l'organisme est reconnu.

Qu'il ajoute, si besoin est, de nouveaux critères, pour tenir compte de certaines situations particulières, notamment de l'existence de milieux naturels protégés non ouverts au public, pour des motifs de conservation.

25. Que, sur demande d'une municipalité, la Commission municipale puisse désigner un organisme, religieux ou à but non lucratif, comme étant d'intérêt régional ou national,à charge pour le palier public correspondant de compenser la municipalité pour le manque à gagner découlant de l'exemption.

26. Que toute exemption soit automatiquement reconsidérée tous les cinq ans, de façon à pouvoir vérifier si l'organisme bénéficiaire utilise toujours le bien immobilier exempté aux fins pour lesquelles a été accordée l'exemption.

27. Que les compensations pour services municipaux exigibles à l'égard d'organismes exemptés de taxes foncières ne puissent pas s'appliquer à l'égard de biens immobiliers non desservis par la municipalité.

28. Que le gouvernement abolisse le traitement fiscal particulier accordé aux terrains de golf publics et permette aux municipalités de verser, si elles le souhaitent, aux organismes propriétaires de ces terrains une subvention compensatoire pour les taxes qui leur sont imposées.

29. Que la valeur du bois sur pied destiné à la coupe ne soit pas portée au rôle.

30. Que l'exploitant privé d'une terre publique soit assujetti au même régime fiscal local que l'exploitant d'une terre privée.

31. Que les résidants de parcs de maisons mobiles soient exemptés des taxes de services destinées à financer le coût d'un service municipal qui ne leur est pas offert.

32. Que l'on exclue de l'évaluation des parcs de maisons mobiles le coût des infrastructures privées qui sont de même nature que les infrastructures publiques usuelles financées par l'ensemble des contribuables, notamment les réseaux d'aqueduc et d'égouts, les routes et les équipements d'éclairage.

4.5 LES COMPENSATIONS GOUVERNEMENTALES TENANT LIEU DE TAXES

33. Que les gouvernements continuent à payer, aux municipalités dans lesquelles sont situés leurs propres immeubles, l'équivalent de 100 % des taxes qui seraient exigibles sur la base de l'évaluation foncière de ceux-ci.

34. Que le gouvernement du Québec octroie dorénavant, aux municipalités dans lesquelles sont situés les immeubles des réseaux de l'éducation et de la santé, des compensations tenant lieu de taxes pour ces immeubles, sur la base de la superficie des bâtiments visés.

Qu'une fois qu'ils auront été établis, les montants versés en vertu de cette nouvelle base de compensation soient indexés suivant l'évolution annuelle du fardeau fiscal local moyen du secteur non résidentiel au Québec.

35. Que le taux de compensation gouvernementale tenant lieu de taxes sur les immeubles des réseaux de la santé et de l'enseignement supérieur soit établi à 1,30 $ du pied carré de bâtiment, soit l'équivalent de 80 % des taxes exigibles sur la base de la valeur foncière.

36. Que le taux de compensations gouvernementales tenant lieu de taxes sur les écoles primaires et secondaires soit établi à 0,60 $ du pied carré de bâtiment, soit l'équivalent de 50 % des taxes exigibles sur la base de la valeur foncière.

37. Que les municipalités qui seront perdantes à la suite de l'instauration de la nouvelle formule, en raison du remplacement de la valeur foncière par la superficie du bâtiment comme base de compensation, se voient octroyer par le gouvernement une somme équivalant à leurs pertes et ce, tant que celles-ci n'auront pas été annulées par l'indexation des compensations tenant lieu de taxes.

4.6 LES COMPENSATIONS TENANT LIEU DE TAXES FONCIÈRES SUR LES IMMEUBLES DES RÉSEAUX DE TÉLÉCOMMUNICATIONS, DE GAZ ET D'ÉLECTRICITÉ (TGE)

38. Que le gouvernement révise à la baisse les tarifs qu'il impose aux municipalités pour la perception et la redistribution de la compensation tenant lieu de taxes foncières sur les immeubles des réseaux de télécommunications, de gaz et d'électricité (TGE).

39. Que les recettes de la TGE ne servent plus à financer l'aide versée directement aux villes centrales des RMR.

40. Que le taux global de taxation uniformisé (TGTU) soit remplacé, dans la formule de répartition aux municipalités des recettes nettes de la TGE, par un terme d'effort fiscal incorporant, en plus des recettes considérées dans le TGTU, les recettes provenant des taxes spécifiques au secteur non résidentiel.

41. Que soit incorporé, dans la formule de répartition des recettes nettes de la TGE, un facteur de pondération permettant d'augmenter la part qu'obtiendraient autrement les municipalités ayant sur leur territoire des équipements assujettis à la TGE et susceptibles de leur causer des inconvénients majeurs.

4.7 LES DROITS SUR LES MUTATIONS IMMOBILIÈRES

42. Que les droits de mutation fondés sur un pourcentage de la valeur foncière soient remplacés par des droits consistant en des montants forfaitaires, se conformant à des fourchettes établies pour les diverses catégories d'immeubles pouvant faire l'objet de transactions.

    Que toutes les transactions, sans exception, soient assujetties à cette forme de tarification.

4.8 LE PROGRAMME DE PÉRÉQUATION MUNICIPALE

43. Que le gouvernement modifie la formule de péréquation municipale :

    - en utilisant les mêmes strates de population partout dans la formule ;
    - en employant des pourcentages uniformes pour la médiane des strates et pour la compensation ;
    - en remplaçant le facteur de déficience de la richesse foncière uniformisée *per capita* par un facteur de déficience du potentiel fiscal uniformisé *per capita* ;

- en remplaçant les recettes de taxation effectives de la municipalité par des recettes calculées en appliquant, respectivement à son assiette foncière résidentielle et à son assiette foncière non résidentielle, le taux global de taxation uniformisé (TGTU) médian de la strate de population à laquelle elle appartient et un taux combiné médian, composé de la somme du TGTU et du taux de la taxation spécifique au secteur non résidentiel ;
- en abolissant la bonification découlant de l'appartenance à une MRC défavorisée.

44. Que le gouvernement examine la possibilité de remplacer, dans la formule de péréquation municipale, les *per capita* exprimés en termes d'habitants permanents par des *per capita* exprimés en termes du nombre total d'habitants, en accordant toutefois un poids moindre aux habitants saisonniers.

Chapitre 5
RESPONSABILITÉS ET ORGANISATION DU SECTEUR PUBLIC LOCAL: LA PROBLÉMATIQUE

5.9 POUR UNE SOLUTION À LA PROBLÉMATIQUE DU SECTEUR LOCAL

45. Que le gouvernement, en collaboration avec ses partenaires locaux, réalise une réforme globale et véritable du secteur public local, dans le cadre de laquelle seraient revus à la fois le partage des responsabilités décisionnelles et administratives entre le gouvernement, le palier local et le palier supralocal, le régime de financement du secteur local et son cadre institutionnel.

Chapitre 6
LE RÉÉQUILIBRAGE DU FINANCEMENT DU SECTEUR LOCAL

6.1 LE RÉÉQUILIBRAGE DU FINANCEMENT DANS LE SECTEUR SCOLAIRE

46. Que le secteur scolaire conserve la responsabilité de la gestion et du financement du transport et des équipements scolaires.

47. Que le gouvernement reprenne progressivement à sa charge le financement de l'ensemble des activités de base en éducation primaire et secondaire publique, au fur et à mesure que les disponibilités budgétaires résultant de l'assainissement des finances publiques le lui permettront.

    Qu'en attendant, le plafond de l'impôt foncier scolaire ne soit pas élargi.

48. Qu'après que les disponibilités budgétaires du gouvernement lui auront permis, le cas échéant, de reprendre à sa charge l'ensemble des activités de base en éducation primaire et secondaire, soit restaurée une marge de manœuvre pour les besoins locaux, équivalant à 6 % des dépenses nettes des commissions scolaires.

49. Qu'une éventuelle marge de manœuvre des commissions scolaires pour les besoins locaux soit financée entièrement par le gouvernement.

50. Que le gouvernement normalise la taxe foncière scolaire imposée aux contribuables non résidentiels du Québec et en répartisse les recettes entre les commissions scolaires, au prorata du nombre d'élèves, pondéré selon certaines caractéristiques de ces derniers.

51. Que, tant qu'il y aura gel des rôles sur le territoire de la Communauté urbaine de Montréal, un facteur d'ajustement soit appliqué aux rôles d'évaluation servant à la taxation scolaire sur ce territoire, afin de corriger le fardeau fiscal scolaire additionnel supporté par les contribuables de celui-ci, en raison de ce gel.

52. Que la formule de péréquation scolaire incorpore un ajustement pour les pertes subies l'année précédente par les commissions scolaires en raison des remboursements effectués à la suite de contestations d'évaluation par des contribuables.

53. Que les commissions scolaires obtiennent le pouvoir d'imposer des taxes scolaires de secteur pour financer une partie des coûts de construction des nouvelles écoles primaires.

6.2 LE RÈGLEMENT DE LA CONTRIBUTION DES MUNICIPALITÉS AU FONDS SPÉCIAL DE FINANCEMENT DES ACTIVITÉS LOCALES

54. Que la contribution exigée des municipalités au Fonds spécial de financement des activités locales soit remplacée à court terme par un transfert permanent de responsabilités financières dans des domaines comme les services policiers de base, la voirie régionale, le transport en commun, le logement social, l'environnement, les petites créances, le développement économique local et les équipements régionaux détenus par le gouvernement.

    Que ces transferts de responsabilités soient assortis d'une péréquation compensatoire visant à atténuer leur incidence sur les milieux les plus touchés ou ceux dont la capacité de payer est moindre.

    Que l'abolition de la contribution actuelle des municipalités au Fonds spécial puisse être échelonnée, pour compenser d'éventuels décalages dans l'application de certains des transferts de responsabilités.

6.3 LE RÉÉQUILIBRAGE DU FINANCEMENT DANS LE SECTEUR MUNICIPAL

55. Que le gouvernement partage avec les municipalités 20 % des recettes nettes de la taxe de vente du Québec provenant des secteurs de l'hébergement, de la restauration et du spectacle.

    Que les deux tiers des recettes partagées soient redistribués aux municipalités en fonction de la municipalité d'origine de ces recettes, et que le tiers restant soit redistribué aux municipalités en fonction de la MRC ou de la communauté urbaine d'où proviennent les recettes, au prorata de la population des municipalités.

56. Que le gouvernement partage avec le milieu local 20 % des recettes tirées des redevances, droits et permis sur les ressources naturelles, nettes des divers crédits aux exploitants, en fonction du territoire d'origine de ces recettes.

    Qu'une fraction des sommes faisant l'objet du partage soit remise directement aux municipalités sur le territoire desquelles sont situées les ressources naturelles, mais que l'essentiel de ces sommes soit remis aux MRC (ou aux communautés urbaines, le cas échéant), en fonction du territoire d'origine, afin de permettre la création par les MRC de Fonds de développement économique.

57. Qu'en attendant une réforme globale des institutions, le gouvernement assure au moins la cohérence de ses modes d'intervention, politiques et programmes ayant une incidence sur l'aménagement urbain.

Qu'il cesse de subventionner l'étalement urbain et privilégie la consolidation des zones urbaines existantes et la revitalisation des centres-villes et des vieux quartiers.

58. Que le gouvernement modifie la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme pour permettre l'imposition de redevances de développement destinées à financer toutes les dépenses de capital hors site occasionnées directement par les nouveaux développements et dont les bénéfices sont limités pour l'essentiel à leurs résidants.

    Que ces redevances soient fondées sur le coût marginal des nouveaux projets, diminué d'un certain pourcentage afin d'éviter une double imposition des nouveaux résidants, qui doivent payer aussi pour la restauration des équipements existants.

    Qu'afin d'éviter une concurrence intermunicipale inefficiente et de ne pas compromettre l'atteinte des objectifs d'aménagement du territoire, l'imposition de redevances de développement soit confiée aux instances supramunicipales, qui verront à en remettre le produit aux municipalités sur le territoire desquels se font les nouveaux développements.

59. Que les municipalités utilisent la taxe foncière générale pour financer l'expansion, attribuable à la croissance de la population, d'équipements ou d'infrastructures susceptibles de profiter à tous leurs résidants, et imposent des taxes de secteur dans le cas d'équipements ou d'infrastructures dont les bénéfices débordent les nouveaux développements, sans toutefois couvrir tout le territoire municipal.

60. Que les municipalités concernées et le gouvernement s'associent pour préparer des plans de revitalisation des vieux quartiers, avec la participation financière du secteur privé. À cet égard, les avantages et inconvénients d'un mode de financement fondé sur la hausse éventuelle de valeurs foncières résultant d'une revitalisation (*Tax Increment Financing*) devraient être analysés.

    Que les quartiers visés soient ciblés avec soin, de façon à éviter des coûts et risques financiers inutiles pour le gouvernement et les municipalités concernées.

61. Que toutes les municipalités faisant partie des RMR de Montréal et de Québec, et des autres RMR si le gouvernement le juge souhaitable, se voient accorder une période de douze mois pour adopter un programme de partage régional de la croissance de l'assiette fiscale foncière, ayant les caractéristiques suivantes :

    - le partage d'une partie de la croissance de la totalité de l'assiette fiscale, incluant aussi bien les valeurs foncières résidentielles que les valeurs non résidentielles, ainsi que les compensations tenant lieu de taxes des gouvernements ;
    - la constitution, à même une portion des recettes ainsi perçues, d'un Fonds de développement économique régional ouvert aux projets de toutes les municipalités de la RMR et géré par un conseil formé de représentants de celles-ci, selon une composition à être déterminée par consensus des municipalités ou, à défaut, par le gouvernement ;
    - la répartition du reste des recettes aux municipalités de la RMR selon une formule qui tienne compte notamment de la population, du potentiel fiscal *per capita* et du revenu des ménages.

    Que, si aucun accord n'est intervenu au terme de cette période de douze mois, le gouvernement décrète les modalités du programme qui s'appliquera.

Que ce programme ne soit mis en vigueur dans la région de Montréal qu'après que l'on ait mis fin au gel des rôles prévalant sur le territoire de la CUM.

Qu'en attendant une réforme globale de la gouverne dans les agglomérations, le programme soit administré par le gouvernement, qui effectuera les calculs requis, fera les réclamations auprès des municipalités qui seront contributrices nettes au programme et fera parvenir les sommes dues aux municipalités bénéficiaires nettes.

62. Qu'une démarche soit entreprise dans chaque agglomération urbaine d'importance pour identifier, dans un délai de douze mois et avec l'aide de médiateurs nommés par le gouvernement, les équipements existants d'envergure régionale et,dans la mesure du possible, la provenance de leurs usagers.

    Qu'en cas de désaccord entre les municipalités à l'issue de la démarche, le médiateur soit chargé de faire rapport au gouvernement et que ce dernier statue sur les équipements devant être considérés d'envergure régionale.

    Qu'à la suite de cette démarche, les équipements identifiés soient regroupés, en attendant une réforme en profondeur de la gouverne supralocale, dans une Société d'équipements régionaux.

    Que cette société soit gérée par des représentants des municipalités de l'agglomération et financée au moyen de la tarification des usagers des équipements et de quote-parts des municipalités de l'agglomération, fondées sur le potentiel fiscal et sur la provenance des usagers. Pourrait s'ajouter aux sources de financement une portion des recettes de taxes de vente, advenant un partage de ces recettes par le gouvernement.

63. Qu'à l'avenir, pour qu'un équipement futur soit considéré régional, il doive y avoir accord d'une majorité de municipalités de l'agglomération quant au mode de gestion et au partage des coûts de construction et d'exploitation, sans quoi tout équipement mis en place par une instance devrait être à la charge de celle-ci.

64. Que le gouvernement s'assure que ses programmes n'incitent plus une instance à se doter d'équipements dont la portée excède son territoire sans que la question du partage des coûts n'ait été clarifiée au préalable.

65. Que,dans chaque agglomération urbaine, la gestion du logement social soit régionalisée au sein d'une société ou d'un office supramunicipal ou métropolitain d'habitation qui intégrerait les OMH existants et que la part locale du financement du logement social soit assurée au moyen de quote-parts de toutes les municipalités de l'agglomération, fondées sur le potentiel fiscal.

66. Que le gouvernement finance la moitié du déficit d'exploitation des équipements détenus par des villes qui seront reconnus d'envergure nationale.

67. Que le gouvernement compense la Ville de Montréal et, le cas échéant, la Ville de Québec pour les responsabilités sociales particulières qu'elles assument,à charge pour chaque ville de fournir, avec justifications à l'appui,une description précise de la nature de œs responsabilités et une estimation détaillée des coûts qu'elles occasionnent.

68. Que le gouvernement verse une compensation pour les services policiers correspondant à des mandats nationaux offerts par des corps de police municipaux ou supramunicipaux, notamment le Service de police de la Communauté urbaine de Montréal (SPCUM).

69. Qu'en attendant une réforme globale de la gouverne métropolitaine, l'Agence métropolitaine de transport (AMT) prenne entièrement en charge, sur tout le territoire de la RMR de Montréal, la planification, la coordination et le financement du transport en commun.

Que les représentants municipaux au conseil d'administration de l'AMT soient désormais désignés par les municipalités elles-mêmes, plutôt que par le gouvernement.

Qu'en ce qui concerne l'exploitation des services de transport en commun sur le territoire de la RMR de Montréal, l'on retienne l'une des deux options suivantes, après en avoir examiné les avantages et les inconvénients :

- maintenir, dans le cas des trois sociétés de transport, des corporations intermunicipales de transport (CIT) et des organismes municipaux et intermunicipaux de transport (OMIT), leur statut d'entités juridiquement autonomes, tout en limitant désormais leur responsabilité à la gestion courante des services de transport en commun ;
- mettre fin au statut juridique autonome de ces organismes et les placer sous la responsabilité directe de l'AMT, tout en les maintenant comme unités opérationnelles distinctes sur le territoire.

Que l'AMT retienne un mode de financement du transport en commun prévoyant une contribution des automobilistes et une modulation des quote-parts des municipalités de l'agglomération en fonction de l'utilisation que font leurs résidants des services de transport en commun de nature métropolitaine.

Chapitre 7
LA RÉFORME GLOBALE DU SECTEUR PUBLIC LOCAL

7.1 LA REFONTE DES STRUCTURES LOCALES

70. Qu'en matière de regroupements de municipalités locales et sous réserve des mesures applicables aux grandes agglomérations, le gouvernement renforce sa politique actuelle en matière de fusion des ensembles village-paroisse et des petites agglomérations, en l'assortissant de mesures incitatives plus efficaces ou même de mesures contraignantes, et en apportant au cadre des relations de travail les modifications permettant de réaliser les économies découlant des fusions.

71. Que la date du 1er juillet 1999 fixée en ce qui a trait aux regroupements visés par le volet I de la politique du ministère des Affaires municipales et de la Métropole soit maintenue.

72. Que le gouvernement procède, sous réserve des mesures applicables aux grandes agglomérations, à un renforcement majeur du palier supramunicipal des MRC comportant les éléments suivants :

- transfert aux MRC de la responsabilité d'une part importante des services jusqu'ici assurés par les municipalités locales ;
- rationalisation des territoires des MRC, afin que leur taille soit suffisante pour permettre l'exercice optimal de leurs responsabilités ;
- élection des membres des conseils des MRC au scrutin universel direct ;
- abolition du système des quote-parts et attribution aux MRC de sources de revenus autonomes.

73. Que le gouvernement fasse obligation aux municipalités des quatre territoires constituant les agglomérations de Trois-Rivières, de Sherbrooke, de Chicoutimi-Jonquière et de l'Outaouais, de choisir, à l'intérieur d'un délai de un an et avec l'appui d'un médiateur-arbitre, entre les deux options suivantes :

- le maintien du découpage actuel des municipalités locales, assorti d'un transfert majeur de responsabilités à l'instance supramunicipale dont le territoire inclut l'agglomération ;
- le regroupement en une seule municipalité des municipalités locales de l'agglomération ou du centre urbanisé de celle-ci, assorti d'un transfert de responsabilités moindre à l'instance supramunicipale. La municipalité d'agglomération exercerait ainsi sur son territoire la responsabilité des services de nature locale et de la plupart des services courants de nature supralocale. La MRC assurerait ces services supralocaux courants pour le reste de son territoire, de même que les responsabilités de type stratégique concernant l'ensemble de son territoire.

Qu'au terme du délai de un an, si aucune décision n'est prise par le milieu, le médiateur-arbitre désigné par le gouvernement fasse à ce dernier une proposition quant aux structures et au partage des responsabilités devant s'appliquer dans les territoires concernés et que le gouvernement statue sur cette proposition.

Que le découpage des instances supramunicipales des territoires concernés soit revu, afin d'assurer que chaque agglomération soit entièrement comprise dans le territoire d'une seule instance supramunicipale, et que les MRC avoisinantes aient une taille suffisante pour leur permettre d'assumer leurs responsabilités.

Que les instances supramunicipales des territoires concernés disposent de sources de revenus autonomes et que leurs dirigeants soient élus au scrutin universel direct.

74. Que le gouvernement mette en œuvre, pour les agglomérations de Québec et de Montréal, une démarche de regroupement obligatoire des municipalités locales conduisant à réduire le nombre de ces dernières à tout au plus une vingtaine sur le territoire de la région métropolitaine de recensement (RMR) de Montréal, dont au plus cinq sur l'île de Montréal, et à cinq ou six sur le territoire de la RMR de Québec.

Que le découpage des MRC en périphérie de ces agglomérations soit revu, afin d'assurer qu'elles aient une taille suffisante pour leur permettre d'assumer leurs responsabilités, et que le découpage des régions administratives soit modifié pour éviter que les agglomérations ne soient divisées entre plus d'une région.

Que soit constituée, dans chacune de ces agglomérations, une instance métropolitaine dont le territoire serait sensiblement équivalent à celui de la région métropolitaine de recensement, à l'exclusion de la sous-agglomération de Saint-Jérôme, qui remplacerait les instances supramunicipales existant sur ce territoire, dont, à Montréal, la Communauté urbaine de Montréal et l'Agence métropolitaine de transport, et qui assumerait les mandats que la Loi prévoyait confier à la Commission de développement de la métropole.

Que les instances métropolitaines de Québec et de Montréal disposent de sources de revenus autonomes et que leurs dirigeants soient élus au scrutin universel direct.

Que les instances métropolitaines assument la responsabilité des fonctions stratégiques pour l'agglomération, des services courants à incidence métropolitaine et, le cas échéant, de ceux dont la prise en charge à ce palier serait jugée avantageuse.

Que les municipalités d'agglomération issues des regroupements exercent sur leur territoire la responsabilité des services de type local et adoptent pour ce faire une organisation déconcentrée des services, sur le modèle des arrondissements de quartiers, et qu'elles exercent aussi la responsabilité de la plupart des services courants à portée supralocale.

Qu'advenant qu'une démarche significative de fusions ne puisse être menée à bien, les instances métropolitaines de Québec et de Montréal se voient confier la responsabilité de l'ensemble des fonctions et services à portée supralocale.

75. Que soit envisagé à moyen terme, dans un contexte de décentralisation et de réforme globale du gouvernement local, le rattachement aux instances supramunicipales de l'ensemble des organismes indépendants ayant pour vocation d'offrir des services à caractère local ou supralocal.

76. Que le gouvernement permette aux milieux qui le souhaitent d'expérimenter des formes de gestion commune des services municipaux, éducatifs, sociaux et de santé.

7.2 LE PARTAGE DES RESPONSABILITÉS

77. Que les services policiers de base soient pris en charge par des corps policiers gérés et financés par le palier supramunicipal, avec les modalités suivantes dans le cas des grandes agglomérations :

- à Montréal, ces services devraient obligatoirement être assurés par les municipalités d'agglomération ;
- dans les autres agglomérations importantes, le choix serait laissé au milieu de confier cette responsabilité soit aux municipalités d'agglomération, soit aux MRC, soit à l'instance métropolitaine dans le cas de Québec ;
- un mécanisme métropolitain devrait être créé pour assurer la coordination entre les corps municipaux et la Sûreté du Québec.

Que la responsabilité des services spécialisés lourds soit réservée au palier gouvernemental, en l'occurrence la Sûreté du Québec, ce qui suppose le transfert de certaines activités du Service de police de la Communauté urbaine de Montréal (SPCUM) ou, à défaut, le versement d'une compensation.

Que le pouvoir gouvernemental de réglementer les services policiers offerts par le secteur municipal soit maintenu, tout en allégeant les contrôles portant sur les moyens.

78. Que la lutte contre les incendies soit prise en charge par le palier supramunicipal (municipalités d'agglomération et MRC) avec, en milieu rural, une organisation déconcentrée assurant une rapidité d'intervention suffisante.

79. Que le gouvernement conserve ses responsabilités actuelles en matière de coordination de la sécurité civile, de planification et d'application des mesures d'urgence et d'indemnisation des sinistrés.

Que les MRC, et les instances métropolitaines à Québec et à Montréal, se voient confier la responsabilité de la planification de la sécurité civile (identification des risques, inventaire des ressources, préparation des mesures d'urgence et coordination des plans locaux, désignation des responsables, formation des intervenants) et de la coordination des mesures d'urgence sur leur territoire.

Que les municipalités locales et les municipalités d'agglomération conservent un rôle d'intervenants de première ligne et qu'elles aient la responsabilité de préparer des plans locaux de mesures d'urgence et d'en assurer l'application sur leur territoire, sous la coordination des MRC et des instances métropolitaines.

80. Que le gouvernement transfère au palier supramunicipal (MRC et municipalités d'agglomération) la responsabilité de financer l'entretien des routes régionales, des routes collectrices et d'accès aux ressources.

Que la responsabilité de financer les voies considérées jusqu'ici comme locales, mais ayant un caractère supralocal, soit transférée du palier local au palier supramunicipal.

Que le partage des responsabilités quant à la gestion des activités de voirie relevant du secteur municipal soit établi dans le cadre d'arrangements convenus localement.

Que le gouvernement conserve la responsabilité de l'entretien et de la construction des routes nationales et des autoroutes, de même que celle de la coordination générale du développement routier, et que soient prévus des programmes d'aide pour les travaux de construction et de réfection majeure des routes et des ponts relevant des municipalités.

81. Que la planification et le financement du transport en commun local et du transport adapté municipal soient pris en charge par les instances métropolitaines, pour les agglomérations de Québec et de Montréal, par les MRC ou des regroupements de MRC ailleurs et, par exception, par des municipalités d'agglomération, lorsqu'il n'existe pas de transport en commun dans la MRC ailleurs que sur le territoire de l'agglomération.

Que la gestion des services de transport en commun soit assurée par un ou plusieurs organismes relevant de ces instances.

Que le gouvernement conserve un rôle d'encadrement normatif de l'accès au transport en commun et au transport adapté, tout en abolissant les subventions de fonctionnement et en réduisant sa contribution financière aux dépenses d'immobilisations autres que les projets majeurs d'infrastructures.

82. Que soit envisagé à moyen terme le transfert au secteur municipal de la responsabilité de gérer les services sociaux et de santé de première ligne et, dans cette perspective, le rattachement des CLSC et des CHSLD au palier supramunicipal (municipalités d'agglomération, MRC ou instances métropolitaines), lorsque ce palier aura été consolidé.

Que, dans une telle éventualité, un encadrement gouvernemental soit prévu à l'égard de ces établissements quant aux normes d'accès aux services, ainsi qu'un partage du financement des coûts de fonctionnement entre les transferts gouvernementaux et les sources locales, avec une formule de péréquation pour préserver l'égalité d'accès.

83. Que le financement et la gestion des services ambulanciers soient pris en charge par le palier supramunicipal (municipalités d'agglomération et MRC), avec un mécanisme régional ou métropolitain pour assurer l'arrimage avec le réseau hospitalier.

Qu'un encadrement gouvernemental soit maintenu quant à l'accès aux services ambulanciers et quant aux contributions exigées pour ces services, dans la perspective de conserver celles qui existent actuellement.

84. Que le gouvernement conserve la responsabilité de financer les services d'emploi et de soutien du revenu des défavorisés.

Que soit maintenue la possibilité de déléguer administrativement la gestion de tels services à des instances du secteur municipal.

85. Que les responsabilités municipales en matière de financement et de gestion des HLM publiques et du supplément au loyer soient transférées du palier local au palier supramunicipal, plus spécifiquement aux MRC et aux instances métropolitaines à Québec et à Montréal.

Que la part du secteur municipal dans le financement des déficits de fonctionnement des HLM publiques soit porté de 10 % à 20 %, sauf dans le cas du service de la dette pour lequel cette contribution demeurerait à 10 %.

Que les normes gouvernementales en matière de gestion des HLM soient assouplies, tout en maintenant des règles quant à l'admissibilité des bénéficiaires et à la fixation des loyers.

86. Que le partage actuel des responsabilités entre le palier local et le palier supramunicipal en matière d'aménagement et d'urbanisme soit maintenu.

Que la responsabilité de l'aménagement du territoire dans les agglomérations soit confiée à une instance qui englobe tout le territoire de celles-ci, à savoir les MRC et les instances métropolitaines à Québec et à Montréal.

Que le gouvernement continue d'encadrer normativement la préparation des schémas d'aménagement par les instances supramunicipales et qu'il voie à assurer la cohérence de ses interventions en matière d'utilisation du sol et d'aménagement urbain.

Que les MRC conservent la responsabilité des services municipaux pour les territoires non organisés et que la démarche de délégation aux MRC de responsabilités accrues en matière de gestion et de mise en valeur du territoire public soit poursuivie.

87. Que la responsabilité de la planification en matière de protection de l'environnement et d'hygiène du milieu, de gestion des cours d'eau et de gestion des déchets soit confiée au palier supramunicipal (MRC et instances métropolitaines à Québec et à Montréal).

Que la responsabilité des réseaux et équipements d'aqueduc, d'égouts et d'épuration des eaux soit partagée entre le palier local et le palier supramunicipal, selon les principes suivants :

- maintien de la responsabilité des municipalités locales quant aux réseaux et équipements dont la desserte n'excède pas leur territoire ;
- maintien des arrangements intermunicipaux existants (régies ou ententes) en ce qui a trait aux réseaux et équipements qui ne desservent qu'une partie des municipalités comprises dans le territoire d'une instance supramunicipale ou qui chevauchent les territoires de ces instances ;
- prise en charge par les instances supramunicipales (MRC et instances métropolitaines) des réseaux et équipements qui desservent l'ensemble du territoire de ces instances, de même que de ceux qui sont déjà à la charge d'une instance supramunicipale, en particulier les équipements d'épuration des eaux de la CUM et de la CUQ.

Que la responsabilité en matière de cueillette des déchets et de contrôle des nuisances soit maintenue au palier local, tout en favorisant les mises en commun au palier supramunici-

pal, notamment pour l'application des contrôles portant sur les activités comportant des inconvénients pour l'environnement, comme les carrières et sablières.

Que les responsabilités en matière d'inspection des aliments, de contrôle des eaux de baignade et de gestion des barrages servant à des fins municipales soient transférées du gouvernement au palier supramunicipal (MRC et instances métropolitaines à Québec et à Montréal).

Que soit maintenue la responsabilité gouvernementale d'encadrer l'action municipale en matière d'environnement et d'hygiène du milieu, tout en poursuivant l'allégement des réglementations et des contrôles visant les municipalités, de même que l'élimination des chevauchements entre le gouvernement et les instances municipales en matière de protection de l'environnement.

88. Que la responsabilité des cours municipales soit transférée au palier supramunicipal (MRC et municipalités d'agglomération).

Que la responsabilité des petites créances soit transférée de la Cour du Québec aux cours municipales.

89. Que la confection des rôles d'évaluation et la perception des taxes soient confiées aux instances supramunicipales, plus spécifiquement l'instance métropolitaine à Québec, les municipalités d'agglomération à Montréal et les MRC ailleurs.

Que la possibilité d'une mise en commun de la perception des taxes foncières avec les commissions scolaires soit examinée.

90. Que la responsabilité de la gestion et du financement des activités publiques d'aide de première ligne aux entreprises et de promotion économique soit confiée au palier supramunicipal, en l'occurrence les MRC et les instances métropolitaines.

Que soient rattachés à ces instances supramunicipales les organismes publics œuvrant dans ce domaine, en particulier les centres locaux de développement (CLD), tout en maintenant des mécanismes pour assurer l'implication de représentants des milieux socio-économiques ainsi qu'un encadrement gouvernemental pour préserver une cohérence dans les priorités.

Que les subventions gouvernementales aux CLD et aux MRC en matière de développement économique local soient remplacées par des contributions accrues des instances supramunicipales, à l'exception des montants servant à assurer une péréquation en faveur des milieux moins favorisés.

Que, dans ce nouveau contexte, le rôle des conseils régionaux de développement (CRD) soit réexaminé.

91. Que le gouvernement maintienne son appui aux initiatives de mise en commun des efforts en matière de promotion économique internationale avec le secteur privé, comme Montréal International, afin que cette responsabilité en vienne à être exercée par un organisme unique dans le cas de la RMR de Montréal.

92. Que le rôle actuel des associations touristiques régionales (ATR) en matière de promotion touristique soit maintenu.

93. Que soient maintenues les responsabilités actuelles des municipalités locales en matière d'activités de loisir et de culture autres que les équipements à portée supralocale.

    Que les mises en commun entre les municipalités et l'implication du palier supramunicipal en matière de gestion et de financement d'activités culturelles et sportives soient facilitées.

94. Qu'en ce qui a trait aux équipements à portée supralocale détenus par les municipalités, les règles suivantes soient retenues :

    - la gestion et le financement dans le cadre d'ententes ou de régies intermunicipales des équipements ne desservant que quelques municipalités ;
    - le transfert du palier local aux instances supramunicipales (MRC ou instances métropolitaines) de la responsabilité de la gestion et du financement des équipements dont le territoire de desserte correspond à l'ensemble ou à une partie significative du territoire de ces instances et qui auront été reconnus d'envergure régionale au terme d'une démarche d'identification des équipements régionaux ;
    - le transfert aux instances supramunicipales de la responsabilité de la gestion des équipements municipaux reconnus d'envergure nationale et le partage du financement de leurs coûts de fonctionnement entre ces instances et le gouvernement en proportion des bénéfices ou sur une base paritaire.

95. Que les équipements récréatifs et touristiques détenus, à Québec et à Montréal, par des sociétés d'État québécoises soient transférés aux instances métropolitaines, tout en maintenant la responsabilité du gouvernement relativement aux services de dette passés et en prévoyant une contribution paritaire de ce dernier aux coûts nets de fonctionnement.

96. Que soit envisagé à moyen terme, dans un contexte de réforme globale du gouvernement local, le transfert au secteur municipal de la responsabilité de gérer et de financer les services publics d'éducation primaire et secondaire et,dans cette perspective, le rattachement des commissions scolaires aux instances supramunicipales, en l'occurrence les municipalités d'agglomération ou les instances métropolitaines, à Québec et à Montréal, et les MRC ailleurs, avec des modalités particulières pour préserver les droits de la communauté anglophone en matière de contrôle de ses établissements d'enseignement.

    Que,dans une telle éventualité, les encadrements actuels du ministère de l'Éducation à l'égard des services soient maintenus, ainsi que le partage du financement des coûts entre les transferts gouvernementaux et les sources locales, avec une formule de péréquation pour préserver l'égalité d'accès aux services.

97. Que, dans le contexte d'une première phase d'une réforme globale du secteur public local, les recommandations qui précèdent relativement aux transferts de responsabilités entre les paliers local, supramunicipal et gouvernemental soient retenues,à l'exception de celles portant sur la prise en charge par le secteur municipal de l'éducation primaire et secondaire publique et des services sociaux et de santé de première ligne, dont la mise en œuvre devrait être différée pour permettre la consolidation des instances supramunicipales.

98. Que les transferts de responsabilités financières entre le gouvernement et le secteur municipal soient accompagnés d'une péréquation compensatoire comportant un volet municipal et un volet supramunicipal et visant à atténuer leur incidence sur les milieux les plus touchés ou dont la capacité de payer est moindre, et que cette mesure de péréquation incor-

pore la compensation pour la prise en charge par les municipalités,à compter de 1993, de la responsabilité des routes locales et les montants prévus à ce titre.

7.3 LE PARTAGE DES SOURCES DE REVENUS

99. Qu'en ce qui a trait aux activités visées par des transferts de responsabilités, les revenus découlant des tarifications, contributions et taxes réservées existantes soient maintenus et qu'ils soient attribués aux instances responsables des activités correspondantes.

    Que soient prévues, le cas échéant, des balises gouvernementales à l'égard de certains de ces revenus, en particulier les contributions des usagers, des établissements de la santé et des organismes au transport ambulancier, les loyers dans les HLM, les droits sur l'immatriculation et la taxe sur l'essence.

100. Que soit examinée la possibilité d'établir une répartition des champs fiscaux entre les paliers municipaux qui, tout en assurant à chacun des revenus suffisants pour assumer ses responsabilités,évite le plus possible les chevauchements.

    Qu'advenant que le partage des champs fiscaux retenu se traduise par l'accès concurrent de plusieurs instances au même champ de taxation sur le même territoire, les instances concernées soient tenues de transmettre des comptes de taxes intégrés aux contribuables.

101. Que les diverses mesures concernant le rééquilibrage du financement des instances municipales dont l'application à court terme est recommandée soient maintenues lors de l'application d'une réforme globale du secteur public local, avec les adaptations rendues nécessaires par le nouveau statut du palier supramunicipal, plus spécifiquement :

    - le rehaussement du montant des compensations tenant lieu de taxes et la modification de la formule de répartition ;
    - l'accès à la taxe de vente et aux redevances sur les ressources naturelles, assorti d'un retrait équivalent du gouvernement ;
    - la révision de la formule de répartition des recettes de la TGE et de la formule de péréquation ;
    - l'institution d'un mécanisme de partage régional de la croissance de l'assiette fiscale (*Tax Base Sharing*) et de redevances de développement.

Chapitre 8
GESTION MUNICIPALE, COÛTS DE MAIN-D'ŒUVRE ET RELATIONS DE TRAVAIL

8.2 LES RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE SUR LES PRATIQUES DE GESTION

102. Que le ministère des Affaires municipales et de la Métropole et les représentants du secteur municipal accordent priorité à la mise en place de processus de gestion rigoureux et efficaces et au développement d'outils de gestion et d'indicateurs de performance visant à aider les municipalités à améliorer leur productivité et à diminuer le coût de leurs services.

103. Que soit créé un institut interuniversitaire d'analyse et de recherche, financé et géré conjointement par le milieu universitaire, le gouvernement et les unions représentant les instances locales, et dont le mandat serait de coordonner et de développer la recherche en gestion du secteur local.

8.4 LES COÛTS DE MAIN-D'ŒUVRE ET LES RELATIONS DE TRAVAIL

104. Que le Code du travail soit amendé, préalablement à tout changement aux structures municipales, pour que les articles 45 et 46 ne s'appliquent pas aux cas de sous-traitance quand il s'agit d'une simple concession de fonctions de travail.

105. Que soit confié à un arbitre, dans les cas d'intégration de groupes d'employés du secteur public assujettis à des conventions collectives différentes, le mandat de définir une nouvelle convention collective, qui soit une moyenne pondérée et équilibrée des avantages des anciennes conventions (salaires, vacances, heures de travail, régimes de retraite, etc.), à l'exclusion des planchers d'emploi et d'équipements, qui devraient être abolis.

106. Que les municipalités et leurs unions se donnent pour but de disposer en tout temps d'une information adéquate sur les conditions relatives de travail des employés municipaux et qu'elles investissent, pour ce faire, dans des systèmes et des projets qui, en leur fournissant des données pertinentes, les aideront à atteindre leurs objectifs de nature salariale lors des négociations pour le renouvellement des conventions collectives.

107. Que le gouvernement examine l'opportunité d'établir dans une loi spéciale un cadre de références pour les relations de travail du secteur municipal. Ce cadre fixerait des étapes de réalisation et une échéance, au terme de laquelle devrait avoir été corrigée la surrémunération des employés municipaux, et il déterminerait les balises devant guider la négociation des salaires et des avantages sociaux.

108. Que le gouvernement examine l'opportunité de tenir une négociation sectorielle pour l'ensemble des policiers du Québec, de façon à mettre un terme à la spirale d'augmentation des salaires de ce groupe d'employés.

Annexe 1

DISSIDENCE EXPRIMÉE PAR LA COMMISSAIRE LOUISE TREMBLAY À PROPOS DE CERTAINES RECOMMANDATIONS VISANT LES COMMISSIONS SCOLAIRES

Chapitre 5
DISSIDENCE SUR LE RÉÉQUILIBRAGE DANS LE SECTEUR SCOLAIRE

Depuis 1990-1991, le gouvernement a transféré aux commissions scolaires le financement de certaines activités de base, soit la direction des écoles et des centres, le fonctionnement des sièges sociaux et l'entretien des écoles. Ce transfert représente près d'un milliard de dollars. Le gouvernement pourrait les reprendre à sa charge dans la mesure où les commissions scolaires disposeraient d'une réelle marge de manœuvre. Il paraît cependant peu probable que l'État ait les disponibilités budgétaires suffisantes pour ce faire, même à moyen terme. Les contribuables québécois étant fortement imposés, je ne crois pas qu'ils accepteraient une augmentation de leur fardeau fiscal.

Par ailleurs, je ne comprends pas comment on peut envisager que le gouvernement finance une véritable marge de manœuvre en sus du financement de base de l'éducation. En effet, par définition, un gouvernement verse des paiements de transfert. Or, une marge de manœuvre ne peut pas être tributaire d'une subvention gouvernementale, elle doit être établie sur la base de décisions prises localement. Et les décideurs doivent en être tributaires à la population.

Le gouvernement s'était engagé lors de la réforme de 1980 à financer tous les besoins de base en éducation et à laisser aux commissions scolaires une marge de manœuvre locale. Cependant, cette marge de manœuvre s'est effritée en raison des compressions gouvernementales. Certes, les commissions scolaires utilisent de plus en plus la tarification. Mais, une marge de manœuvre ne peut reposer uniquement sur la tarification et la vente de services. L'autonomie d'un gouvernement local ne peut dépendre des seules ressources financières des parents des élèves. Selon l'utilisation qui en est faite, ce moyen peut d'ailleurs constituer une menace à l'accessibilité des services éducatifs de base.

Les commissions scolaires ont besoin d'une marge de manœuvre locale leur permettant des choix autonomes adaptés à la réalité de leur territoire. Comme elles sont des gouvernements scolaires locaux, élus au suffrage universel, elles ont un pouvoir de taxation. Les commissions scolaires demandent d'ailleurs un élargissement de l'impôt foncier. Imputables de leurs dépenses financées localement, elles veulent exercer leur pleine autonomie de gestion de toutes les ressources humaines, financières et matérielles, qui contribuent à la réussite de la mission éducative.

Pour toutes ces raisons, je suis convaincue que l'impôt foncier demeure le meilleur moyen pour financer une véritable marge de manœuvre pour les commissions scolaires.

Chapitre 7
DISSIDENCE CONCERNANT LE RATTACHEMENT DE L'ÉDUCATION PRIMAIRE ET SECONDAIRE AU PALIER SUPRAMUNICIPAL

La recommandation visant à rattacher les commissions scolaires au palier supramunicipal n'améliorera pas le fonctionnement actuel des services éducatifs offerts à la population.

En effet, on ne peut faire une nouvelle réforme aux structures de l'éducation après celles vécues au cours des dernières années : abolition des commissions scolaires régionales, transformation des commissions scolaires confessionnelles en commissions scolaires linguistiques, réduction importante du nombre de commissions scolaires, modification des rôles de l'école et du centre administratif, sans compter les réductions du personnel des commissions scolaires. Le monde de l'éducation a besoin de la latitude nécessaire pour agir efficacement à la réussite éducative des jeunes et des adultes, et non d'une réforme additionnelle de structures.

Les responsables des milieux de l'éducation se préoccupent de faire en sorte que les actions entreprises dans le cadre de la réforme actuelle se concrétisent. À cette fin, ils souhaitent obtenir les moyens nécessaires pour mettre de l'avant des solutions adéquates. Aucun intervenant n'est venu mentionner aux membres de la Commission nationale que des carences ou des problèmes majeurs en éducation nécessitaient de revoir l'organisation de ses structures. D'aucuns ont même souligné qu'ils ne souhaitaient pas se voir transférer des responsabilités liées à l'éducation, notamment le transport et les équipements scolaires.

La participation des citoyens et des citoyennes à la définition des orientations et des services dont sont responsables les commissions scolaires et leurs établissements est déjà bien structurée : les parents et les élèves eux-mêmes, les personnels, les représentants de la communauté, les représentants des groupes socio-économiques, voire même des représentants d'entreprises. Tous ces groupes contribuent à la mission éducative. De plus, le conseil des commissaires, composé d'élus au suffrage universel et de représentants de parents, assume l'administration publique de l'éducation dans un environnement démocratique. À cet effet, la structure proposée dans le rapport affaiblirait la qualité démocratique de la participation des citoyens et des citoyennes.

Comme nous l'avons entendu lors des audiences de la Commission, les besoins en éducation sont nombreux. Ainsi, la décentralisation des négociations et l'assouplissement des encadrements administratifs permettraient une organisation du travail correspondant mieux aux besoins du milieu. Pour répondre aux besoins locaux, les organismes scolaires devraient disposer d'une véritable marge de manœuvre financière.

Le défi des années 2000 est de veiller à se doter d'un système d'éducation adapté à la réalité actuelle et accessible à chacun et chacune, et non de brasser encore les structures. Les nouvelles responsabilités qui pourront être confiées aux organismes municipaux ne doivent pas se faire au détriment du système d'éducation. Il ne faudrait pas perdre de vue que l'élève se situe au cœur de ce système.

Louise Tremblay

Annexe 2

HISTORIQUE DE L'ÉVOLUTION DU SECTEUR PUBLIC LOCAL

1.0 LE SECTEUR LOCAL, DU RÉGIME FRANÇAIS JUSQU'EN 1960

Sauf quelques tentatives éphémères, la Nouvelle-France n'a pas donné naissance à des institutions municipales. Le territoire était divisé en seigneuries et en paroisses, qui constituaient le foyer de la vie communautaire. Les services en matière d'éducation et de santé étaient assurés par les établissements relevant du clergé, l'appui royal se limitant à des subsides plus ou moins irréguliers et à des concessions de terres. Au lendemain de la conquête anglaise, une nouvelle orientation se dessina au profit d'institutions locales fondées sur le modèle du *self government* britannique. En 1831, les Villes de Québec et Montréal furent dotées de chartes spécifiques prévoyant l'élection d'un conseil municipal. Les deux chartes expirèrent en 1836 et ne furent pas renouvelées,à cause des tensions politiques de l'époque.

Dans le domaine scolaire, une première loi fut adoptée en 1801. Elle créait des écoles primaires sous le régime de l'Institution royale, commission placée sous l'autorité du gouverneur, tout en soustrayant les écoles catholiques à sa juridiction. Ce régime n'eut que très peu de succès auprès des francophones et, en 1824,une *Loi des écoles de fabrique* était adoptée pour remédier à ce boycottage des écoles royales par les francophones. Contrairement aux écoles royales, les écoles paroissiales n'étaient pas subventionnées, mais financées à même les revenus des fabriques. En 1829, la *Loi des écoles de syndics* permit l'élection par les propriétaires de commissaires chargés de l'administration des écoles primaires dans les paroisses catholiques et protestantes. Le gouvernement subventionnait la construction des écoles et payait le salaire des maîtres. Quant à l'enseignement secondaire, c'est dans le premier tiers du XIX^{e} siècle que l'on vit apparaître les collèges classiques et une première école normale,à Montréal.

En 1839, le rapport Durham évoqua, parmi les causes de la rébellion de 1837, l'inexistence d'administrations locales représentatives. En 1840, deux ordonnances dotèrent donc le Bas-Canada d'institutions municipales. La première ordonnance créait des corporations locales sur la base des paroisses et des cantons existants. Il n'y avait pas d'élection, mais plutôt une assemblée annuelle des citoyens. La seconde ordonnance autorisa la création de 24 districts municipaux, en fait des municipalités régionales. Ces structures ne furent pas acceptées par la population, qui les associait à de simples machines à taxes. Dans ce contexte, les ordonnances furent abrogées, en 1845, par une loi qui autorisait la création de corporations municipales locales seulement. Par la suite,une autre loi, adoptée en 1847, remplaça les municipalités de paroisses et de cantons par des

municipalités de comté, tout en maintenant des corporations municipales de villes et de villages. Un tournant majeur fut franchi avec l'adoption, en 1855, de *l'Acte des municipalités et des chemins du Bas-Canada*, qui s'appuyait sur des principes, des mécanismes et des modes d'organisation dont certains demeurent toujours dans la législation actuelle. Cette loi reconnaissait le caractère d'instances décentralisées élues des institutions locales, mais aussi leur subordination à un gouvernement central. Sur le plan des structures, elle fit en sorte que tous les cantons et les paroisses comptant plus de trois cents habitants furent incorporés en 394 municipalités. Vingt-neuf villages, trois villes et deux cités virent leur statut de corporation municipale confirmé. De plus, cette loi augmentait à 61 le nombre des municipalités de comté, pour les faire correspondre aux circonscriptions électorales.

Dans le domaine scolaire, une loi fut adoptée en 1841, visant à créer un réseau d'écoles communes financées par l'imposition de taxes et dirigées par des commissaires élus, mais subordonnés aux conseils de districts municipaux. C'est par des lois adoptées en 1845 et 1846 qu'on créa des commissions scolaires indépendantes des conseils municipaux, ainsi qu'un Conseil de l'Instruction publique, composé de deux comités confessionnels distincts et chargé d'encadrer le système scolaire par le biais d'un surintendant de l'Instruction publique. Les commissions scolaires se limitaient cependant à l'enseignement primaire. Au secondaire, il existait les écoles modèles, les couvents et les collèges classiques pour les francophones, les High Schools pour les anglophones et quelques écoles spécialisées.

L'*Acte de l'Amérique du Nord Britannique* de 1867, à l'article 92, attribua aux provinces le droit exclusif de légiférer en matière d'institutions municipales. En 1870, le Québec adopta le premier *Code municipal*, qui intégrait les dispositions déjà contenues dans la Loi de 1855. Il adopta en 1876 *l'Acte des clauses générales des corporations de ville* (devenu plus tard la *Loi sur les cités et villes*), qui accordait plus de pouvoirs aux villes qu'aux autres municipalités. Ces lois ont été amendées à plusieurs reprises au fil des ans, tandis que diverses législations spécifiques sont venues accroître les responsabilités des municipalités. Dans le domaine social, en particulier, une loi adoptée en 1921 obligeait les municipalités à contribuer aux frais d'hospitalisation des indigents et une autre, en 1930, les obligeait à assumer 50 % des dépenses de secours aux chômeurs. Les Villes de Québec et de Montréal se sont vu attribuer un statut juridique distinct par des chartes spécifiques. Enfin, pour encadrer les instances municipales, le gouvernement a institué la Commission des services d'utilités publiques en 1909, devenue la Commission des services publics en 1920, le ministère des Affaires municipales en 1918 et la Commission municipale en 1932.

Il faut aussi rappeler la mise sur pied par le gouvernement, en 1921, d'un précurseur des communautés urbaines, la Commission métropolitaine de Montréal. Les fonctions de la Commission étaient d'exercer une tutelle sur les quatre municipalités de l'île de Montréal dont les difficultés financières avaient conduit à sa création et un contrôle financier sur les autres municipalités membres, mais elle s'est également vu confier des responsabilités en matière d'aménagement. Elle fut remplacée, en 1959, par la Corporation du Montréal métropolitain, qui demeura inopérante.

Par ailleurs, en ce qui a trait à l'éducation, l'article 93 de l'*Acte de l'Amérique du Nord Britannique* de 1867 attribua la juridiction exclusive en cette matière aux provinces, avec des dispositions destinées à protéger les droits des minorités religieuses. Les commissions scolaires furent maintenues, de même que le Conseil de l'Instruction publique. Dans la première moitié du 20e siècle, on vit la création de plusieurs collèges classiques, de High Schools, d'écoles supérieures et techniques, ces dernières étant souvent financées par le gouvernement. En 1943,

une loi instaura la fréquentation scolaire obligatoire pour les jeunes âgés entre 6 et 14 ans. En 1945, tout le secteur de l'enseignement professionnel fut rattaché au nouveau ministère de la Jeunesse et du Bien-être social. De 1940 à 1961, 40 écoles de métiers et instituts techniques furent ouverts.

2.0 LE SECTEUR LOCAL, DE 1960 À AUJOURD'HUI

À la suite de l'industrialisation et de l'urbanisation rapides des années 1940 et 1950, le Québec a connu, dans les années 1960 et 1970, une période de développement important des services publics. L'État a accru son intervention pour assurer l'accessibilité des services à l'ensemble de la population, en particulier dans les domaines de l'éducation, de la santé et des services sociaux, tandis que les municipalités ont également vu leurs activités se développer, dans des domaines comme l'habitation sociale, la sécurité publique, le transport en commun, les loisirs et la culture.

2.1 LE SECTEUR DE L'ÉDUCATION PRÉUNIVERSITAIRE

Dans le domaine de l'éducation préuniversitaire, il existait, en 1961, 1 705 commissions scolaires locales gérant le réseau des écoles primaires publiques, dont la mise en place avait été pour l'essentiel complétée au cours des années 1950, et un certain nombre d'écoles secondaires. En 1964, dans la foulée du rapport Parent, la loi 60 créa le ministère de l'Éducation et le Conseil supérieur de l'Éducation. En 1965, le gouvernement lançait l'Opération 55, qui conduisit à la formation de 64 commissions scolaires régionales responsables de l'enseignement secondaire, dont 55 pour les catholiques et neuf pour les protestants. En 1967, le gouvernement créa l'ordre d'enseignement collégial et institua les collèges d'enseignement général et professionnel (cégeps), corporations publiques dirigées par des conseils d'administration. Toujours en 1967, les écoles de l'enseignement professionnel furent transférées aux cégeps et aux commissions scolaires. En 1971, la loi 27 institua le suffrage universel pour l'élection des commissaires et créa les comités d'école et de parents. Elle assura aussi le regroupement des 800 commissions scolaires existant hors de l'île de Montréal pour n'en former que 254, soit 224 pour les catholiques et 30 pour les protestants. Celles de l'île furent réduites à huit en 1972, en même temps qu'était créé le Conseil scolaire de l'île de Montréal (CSIM), chargé de percevoir l'impôt scolaire sur une base régionale. Au cours des années 1980 et 1990, le gouvernement a favorisé le regroupement des commissions scolaires, de sorte qu'en 1992, leur nombre avait été ramené à 158, pour la plupart responsables à la fois de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire.

Une nouvelle *Loi sur l'instruction publique*, adoptée en 1988, prolongea la fréquentation scolaire obligatoire jusqu'à 16 ans. Elle prévoyait aussi la division du territoire en commissions scolaires linguistiques, mais cette dernière disposition n'a pas été mise en vigueur avant 1997. À la suite de la modification, en décembre 1997, de l'article 93 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, le gouvernement a remplacé le réseau des commissions scolaires confessionnelles par des commissions scolaires linguistiques, dont 60 francophones, neuf anglophones et trois à statut particulier (Crie, Kativik, Littoral), en visant une harmonisation des territoires des nouvelles commissions scolaires avec ceux des MRC et des villes, même si le territoire de certaines commissions scolaires pouvait incorporer ceux de plus d'une MRC.

Sur le plan de la définition des services à offrir en éducation, l'État a été très présent depuis le début des années 1960. En 1966, une série de règlements était promulguée pour régir les services d'enseignement au primaire et au secondaire, et en 1967 au collégial. Ces règlements ont été remplacés par les régimes pédagogiques promulgués en 1981 pour le préscolaire, le primaire et le secondaire, et en 1984 pour le collégial. De même, de nouveaux encadrements ont été introduits en 1985 et 1986 dans le cadre de la réforme de l'enseignement professionnel. L'État a assumé le leadership des divers exercices de réflexion en matière de définition des services, comme en témoignent les livres verts, oranges et blancs et les multiples plans d'action publiés depuis les années 1960, de même que les états généraux de l'éducation conduits en 1995 et suivis, en octobre 1996 et septembre 1997, d'énoncés d'orientations. De même, la négociation des conventions collectives du personnel des commissions scolaires et des cégeps se fait dans un cadre centralisé depuis 1967. La partie patronale est représentée par des comités de négociation paritaires regroupant le gouvernement et les associations d'établissements.

Sur le plan du financement, les cégeps ont été, à toutes fins utiles, entièrement financés par le gouvernement depuis leur création. Quant aux commissions scolaires, leur financement, qui reposait auparavant sur des sources locales (l'impôt foncier et la tarification), complétées par des subventions statuaires et des octrois plus ou moins discrétionnaires, avait évolué au cours des années 1970, à la suite de l'abolition des frais de scolarité en 1961 et de celle de l'accès à la taxe de vente en 1965, vers un système où les dépenses dites « admissibles » étaient pourvues par un impôt foncier normalisé représentant environ le quart des revenus, complété par une subvention gouvernementale d'équilibre. Il était aussi loisible aux commissions scolaires de décréter un impôt foncier supplémentaire pour les dépenses excédentaires. Ce système fut modifié en profondeur dans la foulée de la réforme de la fiscalité locale de 1980. En effet, l'impôt foncier normalisé a été remplacé par des subventions gouvernementales, elles-mêmes assujetties à un mode d'allocation *a priori*. Les commissions scolaires ont conservé le droit de décréter un impôt foncier pour leurs priorités locales, jusqu'à concurrence d'un plafond correspondant au moindre de 6 % de leurs dépenses nettes ou de 0,25 $ des 100 $ d'évaluation, tandis que celles dont l'assiette foncière était trop faible bénéficiaient d'une subvention de péréquation.

Au cours des années 1980, les restrictions budgétaires appliquées aux subventions ont amené les commissions scolaires à occuper entièrement le champ foncier qui leur avait été attribué en 1980. De plus, à compter de l'année scolaire 1990-1991, le gouvernement a transféré aux commissions scolaires la responsabilité du financement des dépenses de fonctionnement reliées à leurs équipements, soit une charge additionnelle de 312 M $. La baisse nette des subventions a toutefois été limitée à 274 M $, compte tenu notamment de la hausse de la péréquation scolaire. Pour permettre aux commissions scolaires de financer ce manque à gagner tout en leur accordant une marge de manœuvre de 46 M $, la formule déterminant le plafond des revenus autonomes (taxe et péréquation) a été modifiée : le seuil de 6 % des dépenses nettes a été remplacé par un ensemble de *per capita* reflétant le niveau des dépenses devant désormais être financé localement, tandis que le taux maximum de la taxe scolaire a été augmenté de 0,25 $ à 0,35 $ des 100 $ d'évaluation. De plus, la formule de la péréquation scolaire a été modifiée pour assurer que toutes les commissions scolaires disposent effectivement du même niveau de revenus autonomes par élève. À la suite de ces changements, les taxes foncières prélevées par les commissions scolaires sont passées de 269 M $ en 1989-1990 à 610 M $ en 1990-1991.

Plus tard, en 1996-1997, le gouvernement a modifié le financement du fonctionnement des sièges sociaux des commissions scolaires, en élargissant le plafond des revenus autonomes, mais sans modifier le plafond des 0,35 $ des 100 $ d'évaluation. Les subventions régulières des commissions scolaires ont ainsi été réduites de 165,1 M $, réduction compensée par une hausse de 77,5 M $ des revenus de taxe et une hausse de 87,6 M $ de la subvention de péréquation. En 1997-1998, une modification similaire a été apportée au financement de la gestion des écoles et des centres de formation des adultes. Les subventions régulières ont donc été réduites de 357,1 M $, dont 102,6 M $ ont été compensés par une hausse de la taxe scolaire et le solde par une hausse de la subvention de péréquation. Les élargissements successifs de l'impôt foncier scolaire permis par le gouvernement au cours des années 1990 ont fait en sorte que cet impôt représente 975 M $ en 1998-1999.

2.2 LE SECTEUR DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX

À compter des années 1960, l'État québécois s'est attribué un rôle prépondérant en ce qui a trait aux services sociaux et de santé. En plus de ses initiatives en matière de régimes universels, comme l'assurance-hospitalisation (1961), l'aide sociale (1969), l'assurance-maladie (1970) et l'assurance-médicaments (1996), le gouvernement du Québec a pris en charge la plupart des établissements de services sociaux et de santé et les a désormais gérés comme un réseau gouvernemental.

En 1966, la Commission sur la santé et le bien-être social (Commission Castonguay-Nepveu) reçut le mandat d'étudier l'intégration du secteur de la santé à la politique globale de sécurité sociale. Déposées en 1972, ses recommandations ont influencé les réformes subséquentes. L'accessibilité universelle et gratuite servit d'assise à la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* de 1971. Le ministère des Affaires sociales remplaça alors le ministère de la Famille et du Bien-Être. Entre 1972 et 1974, le réseau prit forme, par la création des centres locaux de services communautaires (CLSC), des départements de santé communautaire (DSC) dans les hôpitaux, des centres de services sociaux (CSS) et des conseils régionaux de la santé et des services sociaux (CRSSS).

L'efficacité du système fut remise en question au milieu de la décennie suivante. En 1988, le rapport de la Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux (Commission Rochon) prépara une nouvelle série de réformes, concrétisées par la *Loi sur la santé et les services sociaux* adoptée en 1991, qui révisa les responsabilités des partenaires dans l'optique de favoriser la régionalisation, la participation du citoyen et l'amélioration de la gestion, et par la *Politique de la santé et du bien-être* adoptée en 1992, qui fixa des objectifs en matière de services. Puis, en 1994, furent créées, en remplacement des CRSSS, les régies régionales dans chacune des 16 régions administratives avec le mandat de planifier, d'organiser et d'évaluer les programmes de santé et de services sociaux. Les représentants des établissements jouent un rôle moins important au sein du conseil d'administration des régies que c'était le cas pour les CRSSS, ce conseil comprenant désormais des élus locaux et des personnes provenant de divers organismes. Les régies régionales ont été des acteurs déterminants dans la mise en œuvre des plans de transformation du réseau, amorcés dans la foulée du projet de loi 86 adopté en 1998.

Modelées au fil des travaux de commissions, des politiques et des législations, les orientations gouvernementales ont encadré les services à offrir. Pour pouvoir atteindre l'accessibilité universelle aux services,un glissement rapide s'est effectué,dans les années 1960, d'institutions à caractère privé et religieux vers des corporations publiques. Les établissements ont aussi perdu une bonne part de leur autonomie, par la *Loi sur les hôpitaux* de 1962, qui établit un système de permis obligatoire et un schéma administratif de gestion, de même que par l'imposition de la négociation centralisée des conventions collectives à compter de 1966. Parallèlement, les municipalités ont été dégagées des responsabilités qu'elles exerçaient auparavant en matière d'assistance publique et de soins de santé.

Le financement public du réseau de la santé et des services sociaux est un fait acquis depuis les années 1960, même si certains établissements du réseau conservent un statut privé et si plusieurs services de santé sont assurés par les cabinets de médecins. Par contre,dans le cadre de la restructuration du réseau amorcée dans les années 1990, on a cherché à déléguer davantage de responsabilités au palier régional quant aux choix des moyens, en particulier par l'attribution, à compter de 1996, d'enveloppes budgétaires régionales globales que les régies régionales sont chargées de répartir entre les établissements du réseau.

2.3 LE SECTEUR MUNICIPAL

2.3.1 DE 1960 À LA RÉFORME DE 1980

Diverses études se sont penchées sur les responsabilités des municipalités, leur financement et leurs structures.Déjà, le rapport Tremblay de 1956 sur les problèmes constitutionnels constatait que les municipalités manquaient des ressources nécessaires pour s'acquitter de leur mandat. On y recommandait le maintien de l'impôt foncier comme principale source de revenus, assorti d'une réforme de l'évaluation foncière,mais aussi une diversification des revenus. Celle-ci devait prendre la forme d'un partage des recettes de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les successions (dans un contexte de récupération de ces sources du fédéral) ou,à défaut, d'un partage de la taxe de vente pour toutes les municipalités (quelques-unes y avaient déjà droit à l'époque). On proposait également un rajustement du régime de compensations relatif aux immeubles gouvernementaux, pour que les municipalités soient au moins compensées pour les services rendus.

La Commission Bélanger sur la fiscalité fit état,dans son rapport déposé en 1965, de constats et de recommandations similaires à l'égard des municipalités. On y notait la détérioration de leur situation financière et leur dépendance accrue à l'égard des transferts gouvernementaux. On proposait le maintien de l'impôt foncier comme source principale de revenus et l'amélioration de l'évaluation foncière, de même que la fin du régime d'exception des immeubles gouvernementaux. La Commission proposait également un partage généralisé de la taxe de vente, recommandation qui fut mise en œuvre avant même le dépôt du rapport. Enfin, on proposait que les subventions conditionnelles du gouvernement se limitent aux dépenses d'immobilisations et que soient instituées des subventions inconditionnelles.

Dans la première moitié des années 1970, le gouvernement a mis en place la Commission Hébert sur la refonte des lois municipales (1971), puis le groupe de travail Castonguay sur l'urbanisation au Québec (1973) dont le rapport, déposé en janvier 1976, préconisait des regroupements de municipalités dans les principales agglomérations, mais aussi l'utilisation de taux de taxation distincts sur le sol et les bâtiments.

Le gouvernement s'est intéressé à la restructuration des municipalités locales, dont le nombre était de 1 674 au début des années 1960. La Loi des fusions volontaires fut adoptée en mars 1965, puis en 1971 la Loi favorisant le regroupement des municipalités. Cependant, leur effet fut très modeste et c'est plutôt par des lois spéciales que furent mises en œuvre les fusions à Laval et Bécancour en 1965 et à Mirabel en 1969, de même que, par la suite,à Rouyn-Noranda et à Baie-Comeau-Hauterive. Enfin, des lois créèrent, en décembre 1969, les Communautés urbaines de Montréal et de Québec, ainsi que la Communauté régionale de l'Outaouais, remplacée par la Communauté urbaine de l'Outaouais en 1991.

Divers projets de réforme globale furent également mis de l'avant,mais sans succès. Citons les propositions élaborées sous le ministre Laporte, rendues publiques en octobre 1966, qui prévoyaient la création de 40 régions municipales, et le projet de réforme du ministre Lussier, publié en avril 1970, qui proposait la création, en plus de celles mises en place en 1969, de quatre communautés urbaines et de 16 communautés régionales, de même que le regroupement des municipalités locales pour former des entités de 8 000 à 10 000 habitants. Citons aussi le Livre blanc du ministre Tessier, en mars 1971, qui préconisait l'identification de 131 secteurs de regroupement des communautés municipales.

2.3.2 LA RÉFORME DE 1980

Dès 1975, le ministère des Affaires municipales déposait, lors d'une Conférence provinciale-municipale, un rapport qui évoquait la nécessité d'accroître les revenus des municipalités, notamment par la récupération du champ foncier scolaire, la révision des compensations tenant lieu de taxes et le développement de nouvelles sources. Ces idées furent reprises lors de la Conférence Québec-Municipalités de juin 1978. Le gouvernement a adopté trois lois, en 1979, dans la foulée de la Conférence. La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* instaura les municipalités régionales de comté (MRC), responsables de la planification du territoire, sans toutefois que les transferts importants de responsabilités vers ces instances, envisagés à l'époque, ne se matérialisent. La *Loi sur la démocratie municipale* introduisit des dispositions visant à améliorer le processus démocratique au palier local. Enfin, la *Loi sur la fiscalité municipale* est venue encadrer ce qu'il est convenu d'appeler la réforme de la fiscalité locale de 1980, qui visait à accorder aux municipalités une plus grande autonomie financière. Les principales mesures de la réforme de 1980 ont été les suivantes :

- abolition de la plupart des transferts inconditionnels aux municipalités, par exemple le partage de la taxe de vente (qui était de 25 %, pourcentage porté à 33 % en 1978, en raison de la détaxation du vêtement et du meuble) et de la taxe sur les repas et l'hôtellerie (50 % aux Villes admissibles de Québec, Montréal et Laval), ainsi que les subventions *per capita* aux municipalités de 5 000 habitants et plus ;
- transfert aux municipalités de la quasi-totalité du champ de l'impôt foncier scolaire normalisé ;
- assujettissement des sociétés d'État à la taxation municipale et introduction de compensations tenant lieu de taxes pour les immeubles gouvernementaux (selon 100 % de la valeur), ceux des établissements de l'enseignement supérieur, de la santé et des services sociaux (80 %), ceux des commissions scolaires (40 %), au lieu des taxes particulières existantes (taxes sur le nombre de places ou le nombre d'élèves) ;

- modification du régime d'imposition des réseaux des entreprises de télécommunications, de gaz et d'électricité, pour permettre aux municipalités de bénéficier d'un équivalent d'impôts fonciers ;
- suppression des exemptions accordées pour certains immeubles ;
- compensations aux municipalités visant à corriger le manque à gagner attribuable au plafonnement de l'évaluation des exploitations agricoles ;
- élargissement du champ de la taxe d'affaires à l'ensemble des municipalités selon un mode de calcul uniforme, celui de la valeur locative, et mise en place pour trois ans d'un régime de compensation pour les petites entreprises ;
- création d'un programme de péréquation municipale ;
- abolition du pouvoir de taxation des communautés urbaines (ex. : surtaxe de 0,60 $ des 100 $ à la CUM) et des subventions d'équilibre budgétaire qui leur étaient versées, et révision de la formule de calcul des quote-parts des municipalités membres, celles-ci étant dorénavant établies selon le potentiel fiscal ;
- réaménagement des subventions au transport en commun, par l'attribution de l'aide au fonctionnement en fonction d'une formule tenant compte de l'effort des utilisateurs et par la bonification de l'aide aux immobilisations (maintien de subventions au service de dette correspondant à 60 % du coût des travaux majeurs exécutés avant le 1er janvier 1980 et à 100 % de ceux exécutés après le 1er janvier 1980, et passage de 33 % à 75 % pour les projets mineurs et l'achat d'autobus) ;
- prise en charge, dans le cadre de contrats de services, des dépenses d'inspection des aliments et de contrôle de la qualité de l'air, jusque là à la charge de la CUM, et de la totalité du déficit de la Place des Arts, dont 50 % était auparavant financé par les municipalités de la CUM et de Laval à même le produit de la taxe de vente.

La réforme de 1980 s'est traduite pour les municipalités par un transfert net de ressources évalué à 202 M $, dont une hausse des recettes de 759 M $, une réduction de l'aide gouvernementale de 516 M $ et une réduction des dépenses de quote-parts de 41 M $. Leur autonomie financière s'est trouvée accrue ; ainsi, plus de 97 % des revenus des municipalités proviennent actuellement de sources locales, comparativement à environ 75 % en 1979. Quant au gouvernement du Québec, c'est un montant de 269 M $ qu'il a dû injecter, en raison notamment de la prise en charge des dépenses des commissions scolaires autrefois pourvues par un impôt foncier normalisé. Les contribuables ont vu leur fardeau fiscal réduit par l'abolition des surtaxes scolaires, pour un montant de l'ordre de 110 M $, tandis que les sociétés de télécommunications, de gaz et d'électricité ont subi une augmentation de fardeau de quelque 75 M $, principalement en raison de la mise en place de la taxe TGE. Enfin, les particuliers ont profité d'un allégement fiscal de l'ordre de 137 M $, en raison notamment de l'occupation partielle par les municipalités du champ de l'impôt foncier libéré par les commissions scolaires. De plus, le gouvernement a mis en place un programme de remboursement d'impôt foncier, pour limiter la régressivité du régime fiscal local.

2.3.3 DE LA RÉFORME DE 1980 À CELLE DE 1992

Divers exercices de réflexion eurent lieu pendant cette période, en particulier les travaux de la Commission d'étude sur la Ville de Québec, formée par le gouvernement et présidée par Jean-Louis Lapointe, ceux du Comité de travail sur les pouvoirs des municipalités et des MRC, formée par l'UMRCQ et présidée par Vincent Lemieux, et enfin ceux de la Commission d'étude sur les municipalités, formée par l'UMQ et présidée par Jacques Parizeau.

Le Comité Lemieux, formé en décembre 1985, recommandait de façon générale le statu quo sur des questions comme le financement des municipalités, le financement, la composition et le mode de décision des MRC, tout en proposant que soit facilitée la délégation de responsabilités aux MRC par les municipalités locales. Il souhaitait que les transferts de responsabilités gouvernementales s'effectuent selon un cadre de référence global plutôt qu'à la pièce et que des ressources financières adéquates soient attribuées en cas de tels transferts. On retrouvait aussi des propositions comme l'abolition des CRD, le renforcement du rôle du secteur municipal en matière de développement économique, la mise en place de cours de justice régionales, le versement des compensations tenant lieu de taxes selon 100 % de la valeur, l'attribution de subventions aux MRC pour le suivi des schémas d'aménagement.

La Commission Parizeau, dont le rapport fut déposé en octobre 1985, proposait à toutes fins utiles le statu quo quant aux sources de revenus des municipalités, au rôle du palier supramunicipal et au partage des responsabilités, préconisant par exemple que tout transfert soit assorti de compensations financières. Toutefois, certaines modifications y étaient proposées, par exemple l'abolition de la taxe d'affaires, la mise en place de taux d'imposition distincts pour les secteurs résidentiel et non résidentiel, la taxabilité des équipements supramunicipaux, la hausse des compensations tenant lieu de taxes à 100 % et la facturation des services de la SQ.

La Commission Lapointe, dont le rapport a été déposé en octobre 1986, a formulé diverses recommandations visant à redresser la situation financière de la Ville de Québec et à la doter des moyens d'assumer son rôle de capitale. Plus précisément, les recommandations portaient sur le transfert à la Communauté urbaine de Québec (CUQ) de la responsabilité de certains équipements à caractère régional, la nomination d'un commissaire à la capitale, la création d'un organisme de développement économique pour l'ensemble de la région et diverses mesures concernant le patrimoine bâti de la ville. D'autres recommandations portaient sur la rationalisation des dépenses de la Ville, la restructuration du mode de fonctionnement de la CUQ, le paiement du plein montant des compensations tenant lieu de taxes et certaines mesures de diversification des revenus (taxe sur les stationnements et partage de 3 % de la taxe de vente sur les repas et l'hôtellerie).

Diverses modifications furent aussi apportées au régime de financement des municipalités au cours de la période. En 1988, la loi a été modifiée pour prévoir la mise en place des rôles triennaux et pour permettre l'étalement des variations des valeurs foncières sur les trois années du rôle. Le pouvoir de tarification des municipalités a également été élargi en 1988. Le pourcentage applicable aux compensations tenant lieu de taxes sur les immeubles des commissions scolaires a été porté de 40 % à 50 % à compter de 1984. La formule de péréquation a fait l'objet d'ajustements en 1983, en 1988 et en 1991, de même que la formule de calcul des subventions de fonctionnement aux sociétés de transport, en 1982 et en 1988. Des subventions de fonctionnement furent instaurées pour les corporations intermunicipales de transport (CIT) et les organismes municipaux et intermunicipaux de transport (OMIT) en 1984 et en 1985. En 1985, le

gouvernement instituait un programme de remboursement d'une partie des taxes foncières payées par certains producteurs forestiers. En 1992, le régime fiscal des exploitations agricoles a été modifié par le changement de la définition des exploitations admissibles au programme de remboursement d'impôt foncier et l'abolition du plafonnement des valeurs agricoles, compensée par une bonification du programme de remboursement de taxes.

Afin de solutionner le problème des effets de débordement et de réaliser l'intégration tarifaire du transport en commun dans la région de Montréal, une loi fut adoptée en 1990 pour instaurer le Conseil métropolitain du transport en commun, dont le territoire couvrait ceux des municipalités desservies par la Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal (STCUM), la Société de transport de la Rive-Sud de Montréal (STRSM) et la Société de transport de Laval (STL). Cet organisme, remplacé en 1995 par l'Agence métropolitaine de transport (AMT), a bénéficié de subventions totalisant 144 M $ pour la période quinquennale 1990-1994, plus 31 M $ pour l'année 1995.

Notons enfin qu'à compter de 1990-1991, le gouvernement a autorisé le premier d'une série d'élargissements de l'impôt foncier scolaire (voir section 2.1 qui précède).

2.3.4 LA RÉFORME DE 1992

À partir du début des années 1990, les préoccupations d'assainissement des finances publiques ont amené le gouvernement à revoir le partage des responsabilités avec les collectivités locales. À la Table Québec-Municipalités de décembre 1990, le gouvernement déposait un document à ce sujet. Cela s'est traduit, en 1991, par la *Loi sur le partage des responsabilités entre le gouvernement et les municipalités*, qui encadrait ce qui est connu comme la réforme Ryan de 1992. Pour le gouvernement, l'objectif de cette réforme consistait à établir, dans le secteur municipal, une correspondance plus adéquate entre la décision d'engager des dépenses et la responsabilité de prélever des recettes pour en assurer le financement. Cet objectif fut atteint au moyen d'un ensemble de mesures :

- retrait des subventions de fonctionnement aux organismes publics de transport en commun (OPT) (249 M $) ;
- introduction d'une contribution des automobilistes (droits sur l'immatriculation) au financement du transport en commun dans les régions métropolitaines de recensement où se trouve un OPT (55 M $) ;
- tarification partielle des services policiers de la Sûreté du Québec pour les municipalités desservies par celle-ci (80 M $) ;
- transfert de la responsabilité de l'entretien de 32 000 km de routes locales (133 M $), assorti toutefois d'une compensation (87 M $) ;
- réduction de 50 % à 25 % du taux applicable aux compensations tenant lieu de taxes versées par le gouvernement à l'égard des écoles primaires et secondaires (52 M $) ;
- augmentation des droits sur les mutations immobilières et perception obligatoire de ces droits (44 M $) ;

- abolition des privilèges accordés aux municipalités au titre de l'immatriculation de leurs véhicules (6 M $) ;
- abolition des droits sur les divertissements (29 M $) et programme transitoire de compensation (13 M $) jusqu'en 1996 ;
- révision à la hausse d'un certain nombre d'amendes reliées à l'application du Code de la sécurité routière (20 M $) ;
- introduction d'une surtaxe sur les immeubles non résidentiels pouvant être imposée concurremment à la taxe d'affaires. Cette surtaxe était plafonnée en fonction de coefficients définis par rapport au taux de la taxe générale, coefficients plus élevés dans le cas des municipalités desservies par un OPT, de manière à compenser l'abolition des subventions de fonctionnement au transport en commun ;
- augmentation de l'enveloppe de la péréquation (18 M $) et révision de la formule de répartition ;
- introduction d'une compensation visant à limiter l'incidence de la réforme sur les comptes de taxes et d'une compensation transitoire limitant à 25 % la hausse de l'effort fiscal de chaque municipalité (ayant pris fin le 1er janvier 1995).

La mise en œuvre de la réforme de 1992 a entraîné pour les municipalités une hausse des dépenses de 218 M $,une hausse de 103 M $ des recettes autonomes autres que celles fondées sur la valeur foncière et une baisse de l'aide gouvernementale de 166 M $, d'où un manque à gagner de 281 M $, absorbé à raison de 222 M $ par l'impôt foncier non résidentiel et 59 M $ par la taxe foncière générale. Quant au gouvernement du Québec, c'est un gain de 357 M $ qu'il aurait réalisé en raison des mesures de la réforme.

2.3.5 DEPUIS LA RÉFORME DE 1992

Depuis 1992, le gouvernement a apporté diverses modifications ponctuelles au financement des municipalités. En 1994, il modifiait la formule de péréquation et en réduisait le montant de 11 M $. Dans la foulée de la Loi 135 adoptée en novembre 1995, il a de nouveau revu la formule de péréquation, désormais limitée à 36 M $ et pourvue à même les recettes de la taxe sur les réseaux de télécommunication, de gaz et d'électricité (TGE), et introduit des allocations aux six villes centrales de RMR (11 M $) et aux MRC (3 M $),également pourvues à même la TGE. Il a aussi revu la fiscalité des entreprises ferroviaires, consolidé l'assise légale de la surtaxe foncière sur les immeubles non résidentiels et précisé l'assiette de la TGE, notamment en ce qui a trait à l'exclusion de la téléphonie sans fil. En 1997, il abolissait le remboursement partiel (43 %) de la TVQ aux municipalités,soit un montant de 76 M $. Mentionnons enfin le resserrement de diverses subventions, par exemple celles allouées pour l'amélioration du réseau routier local (- 25 M $) et pour l'achat d'autobus.

En mai 1996, le ministre des Affaires municipales annonçait sa politique de consolidation des institutions locales, qui comportait trois volets. Le premier volet touchait les 131 ensembles village-paroisse, ainsi que les 48 petites agglomérations de 10 000 habitants et moins. Le second volet devait viser les municipalités faisant partie des agglomérations de recensement (AR) et des régions métropolitaines de recensement (RMR). Finalement, le troisième volet proposait un renforcement des pouvoirs des MRC, pour qu'elles puissent assumer un rôle de coopératives de services.

Le gouvernement s'est également préoccupé de la situation de la région de Montréal au cours des années 1990. Au début de 1992, il créait le Groupe de travail sur Montréal et sa région (GTMR) dont le rapport, déposé en 1994, recommandait la création d'un conseil métropolitain doté de larges pouvoirs à l'échelle de la RMR de Montréal et financé en partie par une taxe régionale. S'il n'a pas mis en œuvre les recommandations du GTMR, le gouvernement a posé d'autres gestes concernant l'agglomération de Montréal. Ainsi, l'Agence métropolitaine de transport (AMT) a été créée en 1995, en remplacement du Conseil métropolitain de transport en commun, avec la mission de coordonner les interventions en transport collectif à l'échelle métropolitaine, d'assurer la complémentarité des réseaux, des tarifs et des titres, ainsi qu'un partage équitable des coûts du transport en commun. L'AMT gère de plus des équipements d'envergure métropolitaine (parcs de stationnement incitatif, voies réservées, terminus) et les trains de banlieue. Son conseil d'administration de cinq membres est nommé par le gouvernement, mais comprend deux représentants des municipalités. En 1996, le gouvernement procédait à la création du ministère de la Métropole et appuyait celle de Montréal International, une initiative conjointe du secteur privé et des gouvernements en vue d'assurer la promotion économique de la région. En juin 1997, l'Assemblée nationale adoptait *la Loi sur la Commission de développement de la métropole*. La Commission devait avoir pour mission de favoriser l'essor de la métropole, en assurant la cohérence des actions des diverses instances. Elle devait comprendre un conseil composé de 26 membres issus du milieu municipal et 13 nommés par le gouvernement, sous la présidence du ministre d'État à la métropole, ainsi qu'un comité exécutif également présidé par le ministre. Il était précisé dans la loi que la Commission interviendrait prioritairement dans les domaines du développement économique, de l'aménagement du territoire et du transport. Toutefois, à ce jour, la Commission est toujours inopérante.

Enfin, le gouvernement a conclu des arrangements financiers particuliers avec la Ville de Montréal pour les années 1995 (50 M $ consistant en achats d'actifs), 1996 (43 M $), 1997 (45 M $) et 1998 (29,7 M $). Il a créé, en 1998, la société Marie-Victorin et prévu que celle-ci effectuerait un emprunt de 160,8 M $ (dont le remboursement doit être financé par des subventions gouvernementales), afin d'acquérir des actions auprès de la Ville de Montréal, permettant à celle-ci d'inscrire un gain de capital de 53,6 M $ pour chacun de ses exercices 1998, 1999 et 2000, en réduction de ses déficits d'exercice.

2.4 L'ÉVOLUTION DU DOSSIER DE LA DÉCENTRALISATION

Les objectifs de développement des services publics poursuivis par le gouvernement au cours des années 1960 et 1970 ont emprunté une stratégie plutôt centralisatrice, l'expansion des réseaux de l'éducation, de la santé et des services sociaux s'accompagnant d'un encadrement et d'un financement étatiques. Plus récemment, le gouvernement a cherché à atténuer cette centralisation par des mesures de déconcentration, comme en témoigne la mise en place des régies régionales de la santé et des services sociaux, des centres locaux de développement (CLD) et des centres locaux d'emploi (CLE). Toutefois, ces efforts n'ont pas eu pour effet d'établir des liens fonctionnels avec les instances municipales, même si celles-ci sont parfois représentées au sein des structures mises en place. Les municipalités n'ont pas eu à prendre en charge durant cette période de nouveaux champs de responsabilités. Les transferts de responsabilités importants

envisagés en 1977,à la veille de la création des MRC, n'ont pas eu de suites. Ceci n'a pas empêché les dépenses des municipalités de connaître une croissance rapide.

Au cours des années 1980, la priorité du secteur public québécois est passée du développement des services à l'assainissement des finances publiques. Cela s'est traduit, de la part du gouvernement, par des mesures ayant pour effet de décentraliser le financement d'activités dont la gestion était déjà décentralisée. C'est dans cette perspective qu'on peut interpréter la réduction des transferts gouvernementaux aux municipalités lors des réformes de 1980 et de 1992, de même que les élargissements de l'impôt foncier scolaire en 1990-1991, 1996-1997 et 1997-1998. C'est également dans ce contexte que s'est inscrite la hausse,à compter du 1er janvier 1997, de la tarification des services policiers assurés par la SQ dans les petites municipalités (cette hausse a fait passer la facturation de 60 M $ à 100 M $, soit 50 % des coûts en moyenne), de même que l'introduction, en 1998, d'une contribution aux coûts de l'Institut de police (calculée sur la base de 1 % de la masse salariale des corps policiers, avec un effet de 5 M $) et au fonctionnement du système de déontologie (1,5 M $).

Afin de relancer le débat, le ministre d'État au Développement des régions a publié, en mai 1995,un document de discussion intitulé *Décentralisation, un choix de société*. Cette publication fut suivie d'une proposition de décentralisation qui fut reprise, en octobre 1995,dans un accord tripartite signé par le ministre des Affaires municipales, l'Union des municipalités du Québec et l'Union des municipalités régionales de comté du Québec. Cet accord visait à négocier la décentralisation d'activités dans les domaines du développement économique, du développement socioculturel et de la gestion du territoire et des équipements publics. Le gouvernement s'engageait à accompagner le transfert d'activités d'un financement adéquat et de mesures visant l'allègement des contrôles, la consolidation des institutions municipales et la révision du régime des relations de travail du secteur municipal. L'accord prévoyait une première phase de décentralisation à même une liste d'activités totalisant 160 M $,mais celle-ci n'a toutefois pas donné lieu à des mesures concrètes importantes. De plus, les parties ont convenu de travailler à la préparation d'une deuxième phase de décentralisation.

Lors du Discours sur le Budget 1997-1998, le gouvernement annonçait donc qu'il procéderait au réexamen du partage des responsabilités avec les instances locales dans le cadre de sa politique de redressement des finances publiques et d'atteinte du déficit zéro. Il soumettait aux municipalités, en juin 1997, une proposition de transfert de responsabilités impliquant pour lui des économies nettes de 500 M $.

Toutefois, les discussions avec les associations représentant les municipalités n'ont pas permis de convenir des activités pouvant faire l'objet d'un transfert de responsabilités. Une entente conclue avec l'UMQ en octobre 1997 prévoyait plutôt, à titre de mesure transitoire, le versement par les municipalités d'une contribution de 375 M $,équivalant à 5,78 % des dépenses prévues à leurs budgets (excluant les services de dette),tandis que le transport scolaire se voyait appliquer une compression de 70 M $ à compter de l'année scolaire 1998-1999. Afin de donner effet à l'entente, l'Assemblée nationale adoptait, en décembre 1997, la *Loi instituant le Fonds spécial de financement des activités locales*, qui prévoyait le versement par les municipalités d'une contribution annuelle pour les années 1998, 1999 et, possiblement, 2000. Afin de faciliter aux municipalités la réalisation d'économies leur permettant d'apporter leur contribution, le gouvernement a mis en place des mesures visant à les aider à resserrer leurs coûts de main-d'œuvre et à favoriser la mise en commun des services. L'entente avec l'UMQ prévoyait également que le gouvernement et les municipalités entreprennent des négociations en vue d'un nouveau pacte fiscal.

Annexe 3

RAPPORT DE GESTION DU PRÉSIDENT ET REMERCIEMENTS

CRÉATION DE LA COMMISSION ET NOMINATION DES MEMBRES

La Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales a été créée par le décret gouvernemental 574-98 du 29 avril 1998. Avec le président, la Commission devait comprendre un total de onze membres. Seulement dix des membres pressentis ont accepté le mandat qui leur était proposé et deux ont démissionné par la suite. Le gouvernement a donc procédé, en juin, à la nomination d'un membre supplémentaire. La Commission a été finalement composée des neuf membres suivants :

Monsieur Denis Béda rd, président, professeur associé à l'École nationale d'administration publique ;

Monsieur Jean-Pierre Collin , vice-président, professeur à l'Institut national de la recherche scientifique (urbanisation) ;

Madame Adèle Bélanger, directeure des relations publiques, Tembec ;

Madame Diane Bélanger, évaluatrice municipale et présidente-directrice générale, Beaulieu Coutu Bélanger et associés ;

Monsieur Yvon Cyrenne, associé en fiscalité, Raymond, Chabot, Grant, Thornton ;

Monsieur Jean Lajoie, membre de la Commission municipale du Québec ;

Monsieur Roch Létourneau , ancien directeur général des villes de Longueuil et de Sherbrooke ;

Monsieur Wilson O 'Shaughnessy , professeur au Département des sciences de la gestion et de l'économie de l'Université du Québec à Trois-Rivières ;

Madame Louise Tremblay, conseillère en financement et en transport scolaire à la Fédération des commissions scolaires du Québec.

Sauf le président, qui était à temps plein, les huit autres membres ont accepté de siéger sans recevoir aucune rémunération. Il y eut en tout 36 jours de réunion, ce qui n'inclut pas les longues heures consacrées à la lecture des documents et à la préparation des réunions.

L'ORGANISATION DE LA COMMISSION

Le travail d'organisation de la Commission a été entrepris au milieu du mois de mai 1998. Compte tenu des délais dans le recrutement du personnel et l'aménagement des locaux, la Commission n'est devenue opérationnelle qu'à la fin du mois d'août. Elle eut donc sept mois pour réaliser son mandat, c'est-à-dire de septembre 1998 à mars 1999.

Le secrétariat de la Commission a été confié à madame Suzanne Lévesque, Ph. D. en économique, précédemment sous-ministre adjointe au ministère de la Famille et de l'Enfance, et au ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Elle fut assistée, au poste de secrétaire adjoint, par monsieur Bernard Guay, diplômé en administration publique et précédemment chef du service des programmes administratifs au Secrétariat du Conseil du Trésor. La direction de la recherche fut confiée à madame Laurette Lussier, diplômée en administration, directrice du Service des politiques fiscales au ministère des Affaires municipales et de la Métropole.

LE DÉROULEMENT DES TRAVAUX

Les travaux se sont déroulés en quatre étapes. Il y eut, tout d'abord, à la fin du mois de juin, à l'intention des membres de la Commission, une séance d'information portant sur le secteur local et les politiques gouvernementales. Il fut alors décidé de tenir des audiences publiques et les groupes ou personnes intéressés à faire valoir leur point de vue furent invités à le faire par une annonce parue dans les journaux à la mi-juillet et répétée au début du mois d'août. Dans une deuxième étape, la Commission s'est de nouveau réunie au début de septembre, pour rencontrer des experts invités dont les recherches, au Québec et en Ontario, apparaissaient susceptibles d'apporter des éclairages intéressants. Ces rencontres avaient pour but de préparer la tenue des audiences.

Les audiences ont débuté le 23 septembre 1998 et se sont terminées le 3 novembre. Elles se sont déroulées principalement à Québec et à Montréal, mais la Commission a également siégé à Rimouski, Jonquière et Rouyn-Noranda. La durée totale des audiences a été de 13 jours, au cours desquels furent reçus 100 organismes. La dernière étape des travaux de la Commission fut celle des délibérations qui se sont échelonnées sur 18 jours, au cours des mois de novembre 1998 et de janvier et février 1999.

À chacune des étapes, le Secrétariat a dû préparer les documents nécessaires aux travaux. Lors de la réception des mémoires, au début du mois de septembre, le Secrétariat a dû développer une grille d'analyse et rédiger un résumé analytique de chaque mémoire. Ces résumés ont été utilisés par la Commission pour préparer les audiences. En même temps que progressait l'analyse des mémoires, le Secrétariat a élaboré un programme de recherches pour analyser en profondeur les questions sur lesquelles la Commission aurait à se prononcer.

Lorsque les audiences furent terminées, le Secrétariat a procédé à la rédaction de fiches sur chacun des thèmes abordés. Ces fiches faisaient, dans une première partie, le bilan des audiences et rappelaient les principales recommandations présentées dans les mémoires. Une deuxième partie abordait les éléments de la problématique reliés au thème et une troisième partie discutait des solutions possibles, y compris les recommandations des commissions ou des groupes de travail antérieurs. Les fiches furent étudiées lors des délibérations et servirent à préciser les orientations retenues. Des documents de réflexion découlant du programme de recherche ont également

été présentés à la Commission. Les conclusions qui se dégagèrent au fur et à mesure des délibérations permirent de déterminer les recommandations devant apparaître au rapport.

LES RESSOURCES BUDGÉTAIRES

Le budget alloué à la Commission fut fixé au début du mandat à 1 500 000 $ et il fut par la suite modifié à 1 294 400 $. Par rapport à ce budget, la dépense probable est évaluée à 1 072 000 $ pour la période allant jusqu'au 31 mars 1999, date d'échéance du mandat. Cet estimé exclut quelques dépenses reliées à la traduction et l'impression du rapport. Les principales dépenses furent les suivantes :

		$
Salaire du personnel assigné ou embauché	:	200 000
Honoraires professionnels	:	510 000
Transport et communication	:	148 000
Services professionnels	:	37 000
Autres frais de fonctionnement	:	85 000
Équipements	:	92 000
		1 072 000

À ce montant de dépenses imputées directement au budget de la Commission, il faudrait ajouter la valeur des services techniques et professionnels offerts par le ministère des Affaires municipales et de la Métropole, ainsi que la contribution bénévole des membres de la Commission.

CONCLUSION ET REMERCIEMENTS

En conclusion, il convient de mentionner que la Commission a atteint deux objectifs opérationnels qu'elle s'était donnés au départ, à savoir le respect de la date d'échéance et du budget alloué. Les membres de la Commission ont acquis, dès le début de leurs travaux, la conviction que le secteur local, en particulier le milieu municipal, avait besoin d'une réforme importante pour adapter son fonctionnement aux défis du troisième millénaire. C'est donc dans la perspective de cette vision qu'elle souhaite que son rapport soit discuté.

En tant que président, je désire remercier mes collègues de la Commission pour l'enthousiasme, le professionnalisme et la générosité qu'ils ont montrés dans la poursuite du mandat qui nous a été confié.

Je désire aussi, au nom de la Commission, remercier l'équipe du Secrétariat pour la qualité de son travail et pour le dévouement constant démontré à chacune des étapes de la démarche. Je désire en particulier souligner l'excellente collaboration et le dévouement de madame Suzanne Lévesque, qui a eu la responsabilité d'organiser le travail du personnel du Secrétariat et qui a été une conseillère rigoureuse auprès des membres de la Commission, pour les aider à comprendre les enjeux et à faire les choix qui correspondaient aux objectifs qu'ils désiraient privilégier. Madame Lévesque a de plus assumé elle-même la plus grande partie de la rédaction du rapport. Je désire également souligner la collaboration de monsieur Bernard Guay, dont la connaissance

des politiques et des programmes du gouvernement a été indispensable pour mener à bien la réflexion sur la décentralisation. Il en est de même du travail précieux de madame Laurette Lussier, qui a assuré la coordination des travaux de recherche et d'analyse et qui a établi des liens de collaboration fructueux entre le secrétariat et le ministère des Affaires municipales et de la Métropole.

Chaque personne du secrétariat a eu à accomplir des tâches spéciales qui ont particulièrement contribué au bon déroulement des travaux :

- Madame Carole F. Têtu a agi comme secrétaire principale en plus de s'occuper de toute l'administration ;
- Monsieur Patrick Cossette s'est occupé de la documentation, de l'enregistrement des documents et du suivi des audiences ;
- Madame Lise Demers et monsieur Charles Boisvert ont eu la responsabilité de l'organisation des audiences ;
- Monsieur Denis Dufresne a eu entre autres la responsabilité de faire les simulations financières pour mesurer l'impact des recommandations ;
- Monsieur Richard Royer a préparé les nombreux tableaux statistiques qui ont été utilisés pour l'analyse financière ;
- Monsieur René Lepage a été l'analyste principal pour toutes les questions touchant le secteur scolaire ;
- Monsieur Jean-Marc Bergevin s'est occupé de la préparation et du suivi des contrats professionnels, en plus d'agir comme analyste concernant entre autres les questions de la gestion municipale, de la tarification et des exemptions fiscales ;
- Mesdames Julie Robidoux et Priscilla Côté ont eu à dactylographier les nombreux textes qui ont servi à chacune des étapes jusqu'au rapport final.

La Commission tient à remercier chaleureusement toutes ces personnes, sans le travail consciencieux et professionnel desquelles il lui eût été impossible de remplir son exigeant mandat.

Il me reste en terminant à transmettre les remerciements de la Commission à tous les collaborateurs du ministère des Affaires municipales et de la Métropole, à ceux des autres ministères, aux experts qui sont venus partager leurs connaissances et leurs expériences, à l'équipe de traducteurs, ainsi qu'à madame Ghyslaine Lévesque, qui fut responsable de la mise en pages finale et du traitement graphique du rapport.

Denis Bédard, président

LISTE DU PERSONNEL DU SECRÉTARIAT ET DES COLLABORATEURS EXTERNES

Secrétariat de la Commission

Suzanne Lévesque	Secrétaire de la Commission
Bernard Guay	Secrétaire-adjoint
Laurette Lussier	Directrice de la recherche
Jean-Marc Bergevin	Analyste
Denis Dufresne	Analyste
René Lepage	Analyste
Richard Royer	Analyste
Patrick Cossette	Documentaliste
Lise Demers	Responsable de la logistique
Charles Boisvert	Attaché de presse
Carole F. Têtu	Secrétaire
Julie Robidoux	Secrétaire
Priscilla Côté	Secrétaire

Collaborateurs du ministère des Affaires municipales et de la Métropole :

Michel Beaulé	Marc-André Légaré
Jacques Boivin	Fernand Martin
Robert Cournoyer	Jean Monfet
Reynald Déry	Claude Morin
Monique Desrochers	Claudine Roy
Gilles Désy	Jean-François Roy
Eddy Di Gaétano	Jacques Ruel
Doris Frenette	Luc Sauvageau
Serge Gougeon	Céline Soucy
Marc Guilbert	Michèle Vallée

Experts rencontrés

Serge Belley (École nationale d'administration publique)
Krishna Goojha (Ministère des Affaires municipales, Ontario)
Pierre Hamel (Institut national de recherche scientifique - Urbanisation)
Guy Lefebvre (Vérificateur de la Ville de Montréal)
Vincent Lemieux (Université Laval)
Jacques O'Bready (à l'époque président de la Commission municipale du Québec)
Claude Pichette (Groupe de travail sur Montréal et sa région)
France Saint-Hilaire (Institut de recherche en politiques publiques)
Enid Slack (Enid Slack Consulting)

Graphisme et mise en pages finale

Ghyslaine Lévesque, MIP Communication graphique Enr.

Annexe 4

NOTES BIOGRAPHIQUES SUR LES MEMBRES DE LA COMMISSION

Monsieur Denis Bédard, président

M. Bédard a fait ses études universitaires en économie à l'Université Laval et à l'Université de York (Grande-Bretagne). Son entrée dans la fonction publique québécoise remonte à 1964. Parmi les postes qu'il a occupés, mentionnons ceux de Secrétaire du Conseil du Trésor, de 1987 à 1992, et de délégué général du Québec à Düsseldorf, de 1992 à 1995. Il est actuellement professeur associé à l'Observatoire d'administration publique de l'École nationale d'administration publique (ÉNAP) et sert de consultant auprès d'organisations publiques et privées.

Monsieur Jean-Pierre Collin, vice-président

M. Collin est titulaire d'un doctorat en histoire de l'Université du Québec à Montréal (UQAM). Après y avoir été agent de recherche à compter de 1974, il occupe depuis 1991 un poste de professeur à l'Institut national de la recherche scientifique (Urbanisation).

Madame Adèle Bélanger

M^me^ Adèle Bélanger est diplômée de l'Université de Montréal en histoire et en enseignement. Elle a d'abord œuvré, depuis 1967, dans le milieu de l'éducation comme enseignante, puis comme gestionnaire. En 1978, elle entra au service de la compagnie Tembec, où elle occupe actuellement le poste de directrice des relations publiques.

Madame Diane Bélanger

M^me^ Diane Bélanger est titulaire d'un baccalauréat en administration des affaires (évaluation foncière) de l'Université du Québec à Montréal (UQAM). Accréditée comme évaluatrice municipale par la Commission municipale du Québec, elle œuvre dans le milieu de l'évaluation foncière depuis 1976. Elle est présentement présidente-directrice générale de la firme Beaulieu, Coutu, Bélanger et associés.

Monsieur Yvon Cyrenne

M. Cyrenne est diplômé de la Faculté de commerce de l'Université d'Ottawa. Depuis son premier poste en fiscalité chez Air Canada, en 1969, il a œuvré au sein de plusieurs firmes. Il agit maintenant à titre d'associé en fiscalité chez Raymond, Chabot, Grant, Thornton.

Monsieur Jean Lajoie

M. Lajoie a fait ses études universitaires en sciences humaines, en enseignement et en administration. Il a été à la fois enseignant, maire de Pointe-au-Pic, de 1976 à 1995, préfet de la MRC de Charlevoix-Est, de 1979 à 1995, et vice-président de l'Union des municipalités régionales de comté et des municipalités locales du Québec (UMRCQ), de 1980 à 1989. Il siège à la Commission municipale du Québec depuis 1998.

Monsieur Roch Létourneau

M. Létourneau a fait ses études en sciences appliquées à l'Université Laval. Il pratiqua la profession d'arpenteur-géomètre de 1962 à 1970, puis occupa diverses fonctions de gestion à la Ville de Sherbrooke, dont il a été le directeur général de 1981 à 1991. Il a occupé la même fonction à la Ville de Longueuil, de 1991 à 1996.

Monsieur Wilson O'Shaughnessy

M. O'Shaughnessy détient un doctorat en sciences (gestion de projet) de l'Université de droit, d'économie et des sciences d'Aix-Marseille. C'est d'abord au sein de la Ville de Trois-Rivières, de 1971 à 1985, qu'il exerça diverses fonctions de gestion, et il en devint le directeur général en 1983. Il est maintenant professeur en finances et gestion de projet au département des sciences de la gestion et de l'économie de l'Université du Québec à Trois-Rivières.

Madame Louise Tremblay

M^me^ Tremblay a complété un baccalauréat en sciences économiques à l'Université Laval. Entrée dans la fonction publique en 1976, elle était récemment analyste au Bureau du sous-ministre de l'Éducation. Elle est maintenant conseillère en financement et en transport scolaire à la Fédération des commissions scolaires du Québec.

Annexe 5

PARTICULIERS ET ORGANISMES AYANT DÉPOSÉ UN MÉMOIRE[1]

Accès entrepreneur plus,25 septembre 1998

Alliance des manufacturiers et des exportateurs du Québec (AMEQ),7 octobre 1998

Association de l'aluminium du Canada,3 octobre 1998

Association des cadres scolaires du Québec

Association des centres hospitaliers et des centres d'accueil privés du Québec (ACHAP), 8 octobre 1998

Association des commissions scolaires de l'Abitibi-Témiscamingue et du Nord-du-Québec, 27 octobre 1998

Association des directeurs généraux des commissions scolaires anglophones du Québec, 8 octobre 1998

Association des directeurs généraux des commissions scolaires du Québec, 24 septembre 1998

Association des directeurs municipaux du Québec (ADMQ),8 octobre 1998

Association des évaluateurs municipaux du Québec, 7 octobre 1998

Association des industries forestières du Québec (AIFQ),25 septembre 1998

Association des propriétaires d'autobus du Québec (APAQ),23 octobre 1998

Association des urbanistes et des aménagistes municipaux du Québec

Association minière du Québec (AMQ)

Association provinciale des parcs de maisons mobiles (APPMM),7 octobre 1998

Association québécoise des commissions scolaires,24 septembre 1998

Bissonnette, Jacques

BOMA Québec (Association des propriétaires et administrateurs d'immeubles),3 octobre 1998

Brouillet, Richard

Centrale de l'enseignement du Québec (CEQ),8 octobre 1998

Chambre de commerce du Montréal métropolitain,2 octobre 1998

Chambre de commerce du Québec, 30 septembre 1998

Chambre de commerce et d'industrie du Québec métropolitain,23 septembre 1998

Coalition québécoise des arts de la scène,2 octobre 1998

Comité canadien de recherches sur la taxation,3 octobre 1998

1. Les dates indiquées sont celles auxquelles les organismes ont été reçus en audience par la Commission.

Comité des entreprises sur la fiscalité municipale,3 octobre 1998

Commission scolaire de la Beauce-Etchemin.,24 septembre 1998

Commission scolaire de La Jonquière,20 octobre 1998

Commission scolaire de la Région-de-Sherbrooke,7 octobre 1998

Commission scolaire de Montréal (CSDM), 1er octobre 1998

Commission scolaire des Chics-Chocs,20 octobre 1998

Commission scolaire des Draveurs,30 septembre 1998

Commission scolaire des Grandes-Seigneuries, 1er octobre 1998

Commission scolaire des Phares,20 octobre 1998

Commission scolaire Lester-B.-Pearson, 1er octobre 1998

Communauté urbaine de l'Outaouais,7 octobre 1998

Communauté urbaine de Montréal (CUM),30 septembre 1998

Communauté urbaine de Québec (CUQ),25 septembre 1998

Confédération des syndicats nationaux (CSN),7 octobre 1998

Conférence des maires de la banlieue de Montréal (CMBM),8 octobre 1998

Conférence des maires de la Rive-Nord, 1er octobre 1998

Conseil de la culture des régions de Québec et de Chaudière-Appalaches

Conseil des commissions scolaires de la région Saguenay-Lac-Saint-Jean,23 octobre 1998

Conseil des métiers d'art du Québec (CMAQ), 1er octobre 1998

Conseil du patronat du Québec (CPQ),2 octobre 1998

Conseil régional de concertation et développement de la région de Québec (CRCDQ), 24 septembre 1998

Conseil scolaire de l'île de Montréal,4 novembre 1998

Consensus

Corporation des propriétaires immobiliers du Québec (CORPIQ),23 septembre 1998

Corporation Sports-Québec, 1er octobre 1998

Dionne, Yvon

Entreprises Basil Vasiliou,3 octobre 1998

Équipe Montréal,3 octobre 1998

Fédération canadienne de l'entreprise indépendante (FCEI),7 octobre 1998

Fédération des associations de l'enseignement privé (FAEP),30 septembre 1998

Fédération des comités de parents de la province de Québec (FCPPQ),24 septembre 1998

Fédération des commissions scolaires du Québec, 24 septembre 1998

Fédération des locataires d'habitations à loyer modique du Québec (FLHLMQ),7 octobre 1998

Fédération des producteurs de bois du Québec (FPBQ),3 octobre 1998

Fondation de l'entrepreneurship, 7 octobre 1998

Front commun québécois pour une gestion écologique des déchets (FCQGED), 30 septembre 1998

Front d'action populaire en réaménagement urbain (FRAPRU),7 octobre 1998
Gestion SYMMAE, 7 octobre 1998
Gilbert, Claude
Groupe de villes-centres du Québec, 23 septembre 1998
Institut de développement urbain du Québec (IDU Québec),8 octobre 1998
International Council of Shopping Centers (ICSC),8 octobre 1998
Jeune Chambre de commerce de Montréal (JCCM),30 septembre 1998
Legros, Alain
Letartre, Pierre A., Université Laval,24 septembre 1998
MRC d'Abitibi,27 octobre 1998
MRC d'Asbestos,25 septembre 1998
MRC de Beauharnois-Salaberry, 30 septembre 1998
MRC de Bonaventure,20 octobre 1998
MRC de Rouyn-Noranda,27 octobre 1998
MRC de Témiscamingue,27 octobre 1998
MRC de Vaudreuil-Soulanges,8 octobre 1998
MRC du Granit
MRC du Haut Saint-Laurent
Miniatures historiques du Québec, 24 septembre 1998
Municipalité de la paroisse de Saint-Joseph-de-Lanoraie,30 septembre 1998
Municipalité de Labelle
Municipalité de Melocheville,30 septembre 1998
Municipalité de Saint-Cuthbert,30 septembre 1998
Municipalité de Saint-Fidèle,23 septembre 1998
Municipalité de Saint-Simon
Municipalité du Canton Eaton,30 septembre 1998
Noranda
Nouveau Montréal,8 octobre 1998
Ordre des administrateurs agréés du Québec, 2 octobre 1998
Ordre des évaluateurs agréés du Québec (OEAQ),8 octobre 1998
Pilette, Danielle, Université du Québec à Montréal, 1er octobre 1998
Poulin, Hubert
Prémont, Marie-Claude, Université McGill, 1er octobre 1998
Proteau, Rolland
Regroupement des artistes en arts visuels du Québec (RAAV), 1er octobre 1998
Regroupement des comités logement et associations de locataires du Québec (RCLALQ), 7 octobre 1998
Regroupement des commissions scolaires de la Montérégie (RCSM), 1er octobre 1998

Regroupement des organismes propriétaires de milieux naturels protégés du Québec (RMN), 24 septembre 1998

Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement (RNCREQ)

Six grandes villes-centres (les),23 septembre 1998

Société canadienne du cancer - Division du Québec,1er octobre 1998

Solidarité rurale Abitibi-Témiscamingue,27 octobre 1998

Table des Préfets des MRC de la Côte-NordM,20 octobre 1998

Thibault, Jacques C.

Trudel, Michel

Union des municipalités du Québec (UMQ),2 octobre 1998

Union des municipalités régionales de comté et des municipalités locales du Québec (UMRCQ), 4 novembre 1998

Union des producteurs agricoles du Québec (UPA),2 octobre 1998

Union québécoise pour la conservation de la nature (UQCN)

Venne, Louis jr

Ville de Beaupré,23 septembre 1998

Ville de Bécancour, 8 octobre 1998

Ville de Gatineau,30 septembre 1998

Ville de Jonquière,23 octobre 1998

Ville de La Baie,23 octobre 1998

Ville de Laval, 1er octobre 1998

Ville de Lévis

Ville de Montréal,30 septembre 1998

Ville de Nicolet,8 octobre 1998

Ville de Rimouski,20 octobre 1998

Ville de Roberval,23 octobre 1998

Ville de Rouyn-Noranda,27 octobre 1998

Vivre en ville,23 octobre 1998

Annexe 6

ÉTUDES RÉALISÉES POUR LA COMMISSION[2]

ÉCOLE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE (ÉNAP), OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE (sous la direction de Jacques Auger) ; *Quelques expériences hors-Québec : recherche sur les méthodes utilisées par d'autres gouvernements pour verser aux municipalités des subventions tenant lieu de taxes.*

Examen des pratiques de versement aux municipalités de compensations tenant lieu de taxes pour les édifices des administrations publiques dans des juridictions autres que le Québec.

GAUTHIER, Fernand, *Les écarts de rémunération entre les employés municipaux du Québec et ceux de l'administration publique.*

Étude des écarts de rémunération entre les employés municipaux, ceux du gouvernement et ceux du secteur privé, et explication de ces écarts.

GROUPE LÉGER & LÉGER, *Perception de la population québécoise à l'égard de la fiscalité locale, de la gestion municipale et de l'organisation territoriale.*

Sondage d'opinion sur les problématiques municipales et régionales, incluant celles des commissions scolaires.

PETRELLI, Robert (Université du Québec à Montréal), *Scénarios de réforme des institutions locales et régionales au Québec.*

Développement de scénarios de réforme des collectivités territoriales au Québec, avec un accent sur le partage des grandes fonctions entre les paliers, sur les modes de désignation des dirigeants des instances municipales et sur le découpage territorial.

SAMSON BÉLAIR DELOITTE & TOUCHE, *Étude comparative d'organisation et de gestion municipale* (3 volumes)

Vol.1 : *Volet international, résultats de la recherche documentaire - huit juridictions*

Vol.2 : *Volet québécois, résultats du sondage - Municipalités du Québec*

Vol.3 : *Rapport final.*

Identification des pratiques d'organisation et de gestion des administrations municipales au Québec et à l'extérieur. Recommandations sur les pratiques devant permettre aux gestionnaires municipaux de comparer leurs coûts, la qualité et la performance dans la gestion des programmes et services.

2. Ces études sont disponibles sur CD-Rom, avec le rapport complet, en vente aux Publications du Québec.

UNIVERSITÉ McGILL, FACULTÉ D'ÉDUCATION, BUREAU DE RECHERCHE SUR LA POLITIQUE SCOLAIRE (sous la direction de William J. Smith), *Le financement scolaire au Québec : face à des choix fondamentaux.*

Étude de la problématique du financement des commissions scolaires dans le contexte de l'occupation conjointe du champ foncier avec les municipalités. Examen de l'éventail des options en matière de financement du système scolaire primaire et secondaire au Québec, en tenant compte de l'éclairage apporté par des expériences de l'extérieur du Québec.

Annexe 7

BIBLIOGRAPHIE

AMMONS, David N., *Municipal Benchmarks : Assessing Local Performance and Establishing Community Standards*, Thousand Oaks :SAGE Publications,1996,323 p.

BARLETT, Donald B., James B. STEELE et collaborateurs, « Special Report : Corporate Welfare », *Time*, 9 novembre 1998, p. 31-47.

BÉLANGER, Gérard, *L'économique du secteur public*, Chicoutimi :Gaëtan Morin,1981,321 p.

BIRD, Richard M. et Thomas TSIOPOULOS, « User Charges for Public Services : Potentials and Problems », *Revue fiscale canadienne*, vol.45, no 1 (1997), p. 25-86.

BOILY, Chantale, *Le développement d'un outil de gestion pour les municipalités : les indicateurs de performance*, Québec :École nationale d'administration publique,1998.(Rapport de stage).

BOYNE, G., « Population Size and Economies of Scale in Local Government », *Policy and Politics*, 23, no 3, 1995.

BROWNING, Edgar K. et Jacquelene M. BROWNING, *Public Finance and the Price System*, New-York : Macmillan Publishing, 1979,464 p.

COLLIN, Jean-Pierre, *Le développement résidentiel suburbain et l'exploitation de la ville centrale*, Montréal :INRS-Urbanisation,1981,141 p.

COLLIN, Jean-Pierre, *Les effets de débordement à Montréal. L'impact budgétaire du navettage pour la ville centrale : considérations théoriques et pratiques*, Montréal : Ville de Montréal,1992,34 p.

COLLIN, Jean-Pierre et Marcel GAUDREAU (avec la collaboration de Stéphane Pineault), *La forme urbaine et les relations intramétropolitaines dans l'agglomération montréalaise : synthèse des analyses et des recherches récentes*, Montréal :INRS-Urbanisation,1996,71 p.

COLLIN, Jean-Pierre, Marcel GAUDREAU et Stéphane PINEAULT, *La gestion métropolitaine au Canada et aux États-Unis : typologie des modèles et quelques études de cas*, Montréal :INRS-Urbanisation,1996,68 p.

COMITÉ CONJOINT QUÉBEC-MUNICIPALITÉS, *La revalorisation du pouvoir municipal :réforme fiscale. Rapport du Comité conjoint Québec-municipalités*, Québec : Le Comité,1978,96 p.

COMITÉ TRIPARTITE MAM-OEAQ-AÉMQ, *Évaluation foncière et fiscalité municipale*, Québec (?) : Le Comité,1997, 231 p. (« Programme de formation professionnelle en évaluation foncière »).

CONFÉRENCE QUÉBEC-MUNICIPALITÉS, *La revalorisation du pouvoir municipal : rapport*, Québec : Ministère du Conseil exécutif, Secrétariat des conférences socio-économiques,1978,201 p.

CONFÉRENCE QUÉBEC-MUNICIPALITÉS, *La revalorisation du pouvoir municipal :réforme fiscale et démocratie municipale*, Québec : La Conférence,1978, pagination multiple.

CONSEIL DE L'EUROPE, *Les finances locales en Europe*, Strasbourg :Éditions du Conseil de l'Europe,1997,92 p. (« Communes et régions d'Europe » ;61).

DAY, Kathleen M., *et al.*, Allan M. MASLOVE (éd.), *Issues in the Taxation of Individuals*, Toronto : University of Toronto Press (en collaboration avec la Commission de l'équité fiscale de l'Ontario),1994,260 p.

DELOITTE & TOUCHE (GROUPE-CONSEIL S.E.N.C.) et BRAXTON ASSOCIES, *Impacts des navetteurs sur les finances municipales : rapport final*, Montréal : Deloitte & Touche,1998,72 p.

DERKSEN, W.,« Municipal Amalgamation and the Doubtful Relation Between Size and Performance », *Local Government Studies*, vol.14, no 6,1988.

DOWNING, Paul B.,« The Revenue Potential of User Charges in Municipal Finance », *Public Finance Quarterly*, vol.20, no 4 (Octobre 1992), p. 512-527.

DURNING, Alan Thein, *This Place on Earth : Home and the Practice of Permanence*, Seattle : Sasquatch Books, 1996,326 p.

ÉTATS-UNIS, UNITED STATES CENSUS BUREAU, *Annual Survey of Governments, Government Finances*, Washington : Government Printing Office, annuel.

FLAHERTY, J. et K.M. LUSHT, *Site Value Taxation, Land Values, and Development Patterns*, Pennsylvania State University, octobre 1996.(« College of Business Administration Papers »).

FORGEY, F.A.,« Tax Increment Financing : Equity, Effectiveness, and Efficiency », *Municipal Yearbook International*, International City Managers Association,1994.

FOSTER, Kathryn Ann, *The Political Economy of Special Purpose Government*, Washington, D.C. : Georgetown University Press,1997,269 p.

GEORGE, Henry, *Progress and Poverty*, New-York : Robert Schalkenbach Foundation,1992 (1ère édition :1879), 616 p.

GREENWOOD, Julian K. et Jennifer A. WHYBROW, « Property Tax Treatment of Agricultural and Forest Land in Canada : Implications for Land Use Policy »,dans *International Conference on Property Taxation and Its Interaction with Land Policy : Resource Manual (Vol.1)*, Cambridge : Lincoln Institute of Land Policy, p. 210-264.

INSTITUT DE RECHERCHE ET D'INFORMATION SUR LA RÉMUNÉRATION, *IRIR Info*, mars 1998.

INSTITUT DE RECHERCHE ET D'INFORMATION SUR LA RÉMUNÉRATION, *Rapport sur les constatations de l'I.R.I.R.*, Montréal : L'Institut, annuel.

JACOBS, Jane, *Cities and the Wealth of Nations*, New-York : Random House,1984,257 p.

KITCHEN, Harry, *Efficient Delivery of Local Government Services*, Kingston : Queen's University, School of Policy Studies,1993,55 p. (« Government and Competitiveness Discussion Paper » ; 93-15)

KITCHEN, Harry, « Pricing of Local Government Services », dans Paul Hobson et France St-Hilaire (éds.), *Urban Governance and Finance : A Question of Who Does What*, Montréal : Institut de recherche en politiques publiques,1997, p.135-168.

KITCHEN, Harry, *Property Taxation in Canada*, Toronto : Association canadienne d'études fiscales,1992,152 p. (Canadian Tax Paper ;92).

KUNSTLER, J.H., *Home From Nowhere : Remaking Our Everyday World for the Twenty-first Century*, New-York : Simon & Schuster, 1996.

LADD, Helen F. *et al.*, *Local Government Tax and Land Use Policies in the United States : Understanding the Links*, Cheltenham : Edward Elgar, 1998,264 p.

LAPLANTE, Benoit et Jean LAMBERT, « Tarification à l'unité des déchets municipaux : expériences et discussion », *Analyse de politiques*, vol. XX, no 2 (Juin 1994), p. 165-176.

MALLETTEMAJOR MARTIN et ROCHE LTÉE pour le COMITÉ DESVILLES PÉRIPHÉRIQUES (C.U.Q.), *Mémoire à la Commission d'étude sur la ville de Québec : rapport technique*, Québec : Le Comité,1986, pagination multiple.

MARCHAND, Claude et Janine CHARLAND, *La frange périurbaine : revue des modes et des coûts de développement*, Toronto : Presses du CIRUR, 1992,60 p.

MCNEILL, Roger et Donald TATE, *Lignes directrices sur la tarification de l'eau*, Ottawa : Environnement Canada, 1991,71 p. (« Collection des sciences sociales » ;25).

NOUVEAU-BRUNSWICK. MINISTÈRE DES MUNICIPALITÉS, DE LA CULTURE ET DE L'HABITATION, *Renforcement des adminis - trations municipales dans les centres urbains du Nouveau-Brunswick*, Saint-Jean,N.-B. : Le Ministere,1992.

NUNN, Samuel et Mark S. ROSENTRAUB, « Metropolitan Fiscal Equalization : Distilling Lessons From Four U.S. Programs », *State and Local Government Review*, vol.28, no 2 (Printemps 1996), p. 90-102.

OATES, Wallace E. et Robert M. SCHWAB, « The Impact of Urban Land Taxation : The Pittsburgh Experience », *National Tax Journal*, vol.50,mars 1997, p. 1-21.

ONTARIO. COMITÉ CONSULTATIF SUR LES RELATIONS PROVINCIALES-MUNICIPALES EN MATIÈRE DE FINANCEMENT, *Rapport*, Toronto : Le Comité,1991,145 p.

ONTARIO. COMMISSION DE L'ÉQUITÉ FISCALE, *Une fiscalité équitable dans un monde en perpétuel changement : rapport de la Commission de l'équité fiscale de l'Ontario*, Toronto : La Commission,1993,1 076 p.

ONTARIO. QUI FAIT QUOI, *Ministère des Affaires municipales et du Logement : Qui fait quoi*, Toronto : Le Ministère, [http ://www.mmah.gov.on.ca/business/whowhatf.htm].

PACK ROTHENBERG, Janet,« Poverty and Urban Public Expenditures », *Urban Studies*, vol.35, no 11 (1998), p.1995-2019.

PALDA, Filip, *Home on the Urban Range*, Vancouver : Fraser Institute,1998,188 p.

PERSKY, Joseph, Elliot SCLAR et Wim WIEWEL, (avec la collaboration de Walter Hook), *Does America Need Cities ? An Urban Investment Strategy for National Prosperity*, Washington, D.C. : Economic Policy Institute,1991,55 p.

QUÉBEC. COMITÉ D'ÉTUDE DE LA COMMUNAUTÉURBAINE DE MONTRÉAL, *Rapport du comité d'étude de la Communauté urbaine de Montréal (Tome 1)*, Québec : Ministère des Affaires municipales,1973,98 p.

QUÉBEC. COMITÉ D'ÉTUDE DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE MONTRÉAL, *Sommaire des rapports des sous-comités (Tome 2)*, Québec : Ministère des Affaires municipales,1973,124 p.

QUÉBEC. COMITÉ INTERMINISTÉRIEL SUR LE RÉTABLISSEMENT DU DROIT AU LOCK-OUTPOUR LES MUNICIPALITÉS ASSUJETTIES AU MAINTIEN DES SERVICESESSENTIELS, *Comité interministériel sur le rétablissement du droit au lock-out pour les municipalités assujetties au maintien des services essentiels : rapport*, Québec : Le Comité,1995,25 p.

QUÉBEC. COMMISSION D'ÉTUDE SUR LA VILLE DE QUÉBEC, *Rapport*, Québec : La Commission,1986,144 p.

QUÉBEC. COMMISSION SUR LA FISCALITÉ ET LE FINANCEMENT DES SERVICES PUBLICS, *Ensemble pour un Québec respon - sable : rapport de la Commission sur la fiscalité et le financement des services publics*, Québec : La Commission, 1996,164 p.

QUÉBEC. GROUPE DE TRAVAIL SUR L'APPLICATION DES ARTICLES 45 ET 46 DU CODE DU TRAVAIL, *Rapport*, Québec : Le Groupe de travail,1997,199 p.

QUÉBEC. GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ARBITRAGE DE DIFFÉREND CHEZ LES POLICIERS ET POMPIERS MUNICIPAUX, *Groupe de travail sur l'arbitrage de différend chez les policiers et pompiers municipaux : rapport*, Québec : Le Groupe de travail,1995,63 p.

QUÉBEC. GROUPE DE TRAVAIL SUR L'URBANISATION, *L'urbanisation au Québec : rapport du Groupe de travail sur l'urbanisation*, Québec :Éditeur officiel du Québec, 1976,374 p.

QUÉBEC. GROUPE DE TRAVAIL SUR LES IMMEUBLES À VOCATION UNIQUE ET LES RÔLES TRIENNAUX D'ÉVALUATION FONCIÈRE, *Rapport présenté au ministre des Affaires municipales*, Québec : Le Groupe de travail,1997,28 p.

QUÉBEC. GROUPE DE TRAVAIL SUR MONTRÉAL ET SA RÉGION, *Montréal une ville-région : efficace, prospère et vibrante, à vocation internationale, au service des citoyens*, Montréal : Le Groupe de travail,1993,147 p.

QUÉBEC. MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *Indicateurs de gestion : coûts unitaires des commissions scolaires*, Québec : Le Ministère, annuel.

QUÉBEC. MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *Indicateurs de l'éducation*, Québec : Le Ministère, annuel.

QUÉBEC. MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *Statistiques de l'éducation : enseignement primaire, secondaire, collégial et universitaire*, Québec : Le Ministère, annuel.

QUÉBEC. MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, *Évaluation foncière des municipalités du Québec*, Sainte-Foy : Publications du Québec, annuel.

QUÉBEC. MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, *Finances des organismes municipaux*, Sainte-Foy : Publications du Québec, annuel.

QUÉBEC. MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, *Interventions municipales à caractère supralocal*, Québec : Le Ministère,1998,102 p.

QUÉBEC. MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, *Manuel d'évaluation foncière du Québec*, Québec : Le Ministère, mise à jour.

QUÉBEC. MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, *Manuel de normalisation de la comptabilité municipale au Québec*, Sainte-Foy : Publications du Québec, mise à jour.

QUÉBEC. MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, *Le milieu municipal québécois : ses lois, ses structures, son fonctionnement*, Québec : Le Ministère,1997,137 p.

QUÉBEC. MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, *Prévisions budgétaires des organismes municipaux*, Sainte-Foy : Publications du Québec, annuel.

QUÉBEC. MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES, *La tarification des services municipaux : document d'information générale*, Québec : Le Ministère,1992,38 p.

QUÉBEC. MINISTÈRE DES FINANCES, *Document de consultation sur la réduction de l'impôt des particuliers*, Québec : Le Ministère,1999,[http ://www.gouv.qc.ca/minorg/indexf.htm].

QUÉBEC. MINISTÈRE DES FINANCES, *Le secteur local au Québec : organisation et fiscalité*, Sainte-Foy : Publications du Québec, 84 p. (« Fiscalité et financement des services publics : oser choisir ensemble » ;8)

QUÉBEC. MINISTÈRE DU CONSEIL EXÉCUTIF, *Décentralisation : un choix de société*, Québec : Le Ministère,1995,99 p.

QUÉBEC. SECRÉTARIAT AU DÉVELOPPEMENT DES RÉGIONS, *Politique de soutien au développement local et régional*, Sainte-Foy : Publications du Québec, 1997,49 p.

RABY, Alain,« L'évaluation foncière :un outil fiscal à remplacer ? », *Le Faisceau*, Automne 1994, p. 3-7.

RONDEAU, Marc, *Les six grandes villes-centres partenaires du développement du Québec : Chicoutimi, Hull, Montréal, Québec, Sherbrooke, Trois-Rivières :mémoire au Premier Ministre du Québec Lucien Bouchard*, Ville de Québec : Service des communications et des relations extérieures,1997,18 p.

SANCTON, Andrew, *Governing Canada's City-regions : Adapting Form To Function*, Montréal : Institut de recherche en politiques publiques,1995,103 p.

SASKATCHEWAN. SASKATCHEWAN LOCAL GOVERNMENT FINANCE COMMISSION, *Final Report of the Local Government Finance Commission*, Régina : The Commission,1986,440 p.

SAVITCH, Hank V., « Straw Men, Red Herrings… and Suburban Dependency », *Urban Affairs Review*, vol.31, no 2 (Novembre 1995), p. 175-179.

SAVITCH, Hank V., David COLLINS, Daniel SANDERS et John P. MARKHAM, « Ties That Bind : Central Cities, Suburbs, and the New Metropolitan Region », *Economic Development Quarterly*, vol.7, no 4 (Novembre 1993), p. 341-357.

SCHWARTZ, Alex., « Subservient Suburbia. The Reliance of Large Suburban Companies on Central City Firms for Financial and Professional Services », *Journal of the American Planning Association*, vol.59, no 3 (Été 1993).

SLACK, Enid, *Analyse des redevances d'exploitation prélevées par les municipalités canadiennes*, Toronto : Presses du CIRUR, 1994,53 p.

SLACK, Enid, *Les répercussions de l'utilisation de divers outils de financement sur l'aménagement urbain : document de réflexion*, Toronto : Presses du CIRUR, 1993,54 p.

SWARTZ, Thomas R. et Frank J. BONELLO (éds.), *Urban Finance Under Siege*, Armonk, N.Y. : M.E. Sharpe, 1993, 192 p.

TABLE RONDE SUR LES VILLES-CENTRES, *Problématique des villes-centres au Québec : rapport de la table ronde*, Québec : Ministère des Affaires municipales, 1994,90 p.

UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC, *Document de réflexion sur la fiscalité municipale*, Montréal : L'Union, 1998, 37 p.

UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC. COMMISSION D'ÉTUDE SUR LES MUNICIPALITÉS, *Rapport de la Commission d'étude sur les municipalités*, Montréal : L'Union, 1986,292 p.

UNION DES MUNICIPALITÉS RÉGIONALES DE COMTÉ ET DES MUNICIPALITÉS LOCALES DU QUÉBEC. COMITÉ DE TRAVAIL SUR LES POUVOIRS DES MUNICIPALITÉS ET DES MRC, *Rapport du comité de travail sur les pouvoirs des municipalités et des MRC*, Sainte-Foy (?) : L'Union, 1986,103 p.

VILLE DE MONTRÉAL. BUREAU DU VÉRIFICATEUR, *Rapport du vérificateur de la Ville au conseil municipal*, Montréal : Ville de Montréal, annuel.

VILLE DE MONTRÉAL. SERVICE DES FINANCES ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE, *Budget : prévisions budgétaires*, Montréal : Ville de Montréal, annuel.

VILLE DE MONTRÉAL. SERVICE DES FINANCES ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE, *CIEB : Cahier d'information économique et budgétaire*, Montréal : Ville de Montréal, annuel.

VILLE DE MONTRÉAL. SERVICE DES FINANCES ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE, *Rapport financier annuel*, Montréal : Ville de Montréal, annuel.

VILLE DE QUÉBEC, *Développer ensemble la capitale : Mémoire à la Commission d'étude sur la Ville de Québec*, Québec : Ville de Québec, 1986,7 vol.

VOITH, Richard, « City and Suburban Growth : Substitutes or Complements ? », *Business Review*, septembre-octobre 1992.

VOITH, Richard, *Does City Income Growth Increase Suburban Income Growth, House Value Appreciation, and Population Growth ?*, Philadelphie : Federal Reserve Bank of Philadelphia, 1993, (« Working Paper » ; 93-27).

VOINOVIC, Igor, *Le regroupement municipal dans les années 1990 : analyse de cinq municipalités canadiennes*, Toronto : Presses du CIRUR, 1997,155 p.

Annexe 8

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AMT : Agence métropolitaine de transport
AR : Agglomération de recensement
ATR : Association touristique régionale
CDM : Commission de développement de la métropole
CDTI : Centre de développement des technologies de l'information
CHSLD : Centre d'hébergement et de soins de longue durée
CIT : Corporations intermunicipales de transport
CLD : Centre local de développement
CLSC : Centre local de services communautaires
CNE : Centre de la nouvelle économie
CRC : Conseil régional de la culture
CRCD : Conseil régional de concertation et de développement
CRD : Conseil régional de développement
CRE : Conseil régional de l'environnement
CRM : Centre des ressources municipales en relations de travail et en ressources humaines
CSIM : Conseil scolaire de l'île de Montréal
CSN : Confédération des syndicats nationaux
CU : Communauté urbaine
CUM : Communauté urbaine de Montréal
CUO : Communauté urbaine de l'Outaouais
CUQ : Communauté urbaine de Québec
CUS : Corporation Urgence Santé
ETC : Équivalent temps complet
FCSQ : Fédération des commissions scolaires du Québec
FTQ : Fédération des travailleurs du Québec
GVRD : Greater Vancouver Regional District
HLM : Habitation à loyer modique
IDU : Institut de développement urbain

IM :	Instances métropolitaines
IPC :	Indice des prix à la consommation
IPIQ :	Institut de protection contre les incendies
IRIR :	Institut de recherche et d'information sur la rémunération
LFM :	Loi sur la fiscalité municipale
MAMM :	Ministère des Affaires municipales et de la Métropole
MAPAQ :	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation
MCC :	Ministère de la Culture et des Communications
ME :	Ministère de l'Environnement
MFABC :	Municipal Finance Authority of British Columbia
MRC :	Municipalité régionale de comté
MRN :	Ministère des Ressources naturelles
MRQ :	Ministère du Revenu du Québec
MSSS :	Ministère de la Santé et des Services sociaux
MTQ :	Ministère des Transports
OBNL :	Organisme à but non lucratif
OIS :	Organisme intermunicipal de services
OMH :	Office municipal d'habitation
OMIT :	Organismes municipaux et intermunicipaux de transport
OMRE :	Organisme municipal responsable de l'évaluation
OPT :	Organisme public de transport en commun
PADEM :	Programme d'assainissement des eaux municipales
PAEQ :	Programme d'assainissement des eaux du Québec
PAMS :	Planning and Management System
PIB :	Produit intérieur brut
RIF :	Remboursement d'impôt foncier
RTA :	Regional Transportation Authority
RMR :	Région métropolitaine de recensement
RRSSS :	Régie régionale de la santé et des services sociaux
SADC :	Société d'aide au développement des collectivités
SDI :	Société de développement industriel
SEA :	Service Efforts and Accomplishment Reporting
SECUM :	Service d'évaluation de la CUM
SEPAQ :	Société des établissements de plein air du Québec
SHQ :	Société d'habitation du Québec
SIDAC :	Société d'initiative et de développement des activités commerciales
SIQ :	Société immobilière du Québec

SPCUM : Service de police de la Communauté urbaine de Montréal
SQ : Sûreté du Québec
STCUM : Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal
STL : Société de transport de Laval
STRSM : Société de transport de la Rive-Sud de Montréal
TAQ : Tribunal administratif du Québec
TBS : Tax Base Sharing
TGE : Taxe sur les télécommunications, le gaz et l'électricité
TGT : Taux global de taxation
TGTU : Taux global de taxation uniformisé
TGTUNR : Taux global de taxation uniformisé des immeubles non résidentiels
TGTUR : Taux global de taxation uniformisé des immeubles résidentiels
TIF : Tax Increment Financing
TNO : Territoire non organisé
TPS : Taxe sur les produits et services
TVQ : Taxe de vente du Québec
UMBM : Union des municipalités de la banlieue de Montréal
UMQ : Union des municipalités du Québec
UMRCQ : Union des municipalités régionales de comté et des municipalités locales du Québec
UPA : Union des producteurs agricoles
UQAM : Université du Québec à Montréal
URL : Unité régionale de loisirs et de sports

Annexe 9

LISTE DES GRAPHIQUES ET TABLEAUX

Tableau 1.1 : Nombre de mémoires selon leur origine
Tableau 2.1 : Nombre de municipalités locales par taille de population,1999
Tableau 2.2 : Recettes et dépenses courantes consolidées des municipalités et des autres organismes municipaux,1997
Tableau 2.3 : Sources de revenus municipaux consolidés,1997
Tableau 2.4 : Les sources de revenus des commissions scolaires, année scolaire 1997-1998
Tableau 3.1 : Évolution et répartition des revenus municipaux consolidés, de 1982 à 1997
Tableau 3.2 : Taux annuels de croissance des revenus municipaux consolidés, de 1982 à 1997
Tableau 3.3 : Évolution des dépenses municipales consolidées et taux de croissance annuels, de 1982 à 1997
Tableau 3.4 : Répartition procentuelle des dépenses municipales consolidées, de 1982 à 1997
Tableau 3.5 : Comparaison entre l'évolution des dépenses municipales de services et celle des dépenses gouvernementales de programmes, de 1982 à 1997
Tableau 3.6 : Dépenses municipales consolidées par objet, de 1989 à 1997
Tableau 3.7 : Taux annuel de croissance des dépenses municipales consolidées par objet, de 1990 à 1997
Tableau 3.8 : Évolution des principaux indicateurs financiers municipaux, de 1982 à 1997
Tableau 3.9 : Dépenses des municipalités locales selon la taille de la population,1984 et 1996
Tableau 3.10 : Revenus des municipalités locales selon la taille de la population,1984 et 1996
Tableau 3.11 : Comparaison du niveau de dépenses, de la capacité fiscale et de l'effort fiscal des 21 villes les plus populeuses,1996
Tableau 3.12 : Évolution des dépenses consolidées de la Ville de Montréal, de 1989 à 1998
Tableau 3.13 : Évolution des recettes de la Ville de Montréal, de 1989 à 1998
Tableau 3.14 : Évolution de la structure de revenus des commissions scolaires, de 1982-1983 à 1997-1998
Tableau 3.15 : Taux de croissance annuels moyens des revenus des commissions scolaires, de 1982-1983 à 1997-1998
Tableau 3.16 : Analyse de la marge de manœuvre des commissions scolaires, de 1980-1981 à 1997-1998
Tableau 3.17 : Évolution des dépenses des commissions scolaires, de 1982-1983 à 1997-1998

Tableau 3.18 : Évolution du fardeau fiscal respectif des secteurs locaux du Québec et de l'Ontario, de 1989 à 1997

Tableau 3.19 : Écart de fardeau fiscal Québec-Ontario en appliquant la structure de taxation ontarienne au Québec

Tableau 4.1 : Recettes de tarification des municipalités du Québec, par classe de population, 1998

Tableau 4.2 : Recettes de tarification pour huit grandes villes du Québec, 1998

Tableau 4.3 : Tendance dans l'utilisation de la tarification aux États-Unis,1962-1989

Tableau 4.4 : Importance relative de la tarification dans les revenus totaux de gouvernements locaux

Tableau 4.5 : Évolution comparée de l'assiette d'imposition des municipalités

Tableau 4.6 : Recettes de taxes foncières en proportion des recettes totales de taxation des gouvernements locaux aux États-Unis,1927–1992

Tableau 4.7 : « Manque à gagner » des municipalités causé par les exemptions de taxes des gouvernements,1998

Tableau 4.8 : « Manque à gagner » des six villes centrales de RMR causé par les exemptions de taxes du gouvernement du Québec, 1998

Tableau 4.9 : Répartition entre les municipalités,selon la taille de leur population, des compensations gouvernementales tenant lieu de taxes versées sur la base de la superficie des bâtiments, incluant les sommes additionnelles provenant d'un doublement des compensations à l'égard des écoles primaires et secondaires

Tableau 4.10 : Utilisation des recettes de la TGE,1998

Tableau 4.11 : Transferts intermunicipaux par classe de population,résultant de la modification proposée à la formule de répartition des recettes nettes de la TGE et de la fin de l'aide directe aux villes centrales de RMR prise à même ces recettes

Tableau 4.12 : Éléments servant au calcul du facteur de déficience dans le programme de péréquation municipale

Graphique 4.1 :Corrélation entre RFU *per capita* et revenus moyens par ménage, dans les municipalités du Québec, 1996

Tableau 4.13 : Éléments arbitraires entrant dans la répartition de la péréquation municipale

Tableau 4.14 : Gains et pertes des municipalités, par taille de population,découlant des modifications proposées à la formule de péréquation

Graphique 5.1 :Principaux organismes des niveaux national,régional, supralocal et local

Tableau 5.1 : Régions métropolitaines et agglomérations urbaines de plus de 10 000 habitants : population en 1996 et nombre de municipalités au 1er janvier 1999

Tableau 5.2 : Revenu médian par ménage de la ville centrale et moyenne des revenus médians par ménage des autres municipalités de l'agglomération, pour les six RMR du Québec, 1996

Tableau 5.3 : Comptes de taxes des 29 municipalités de l'île de Montréal et de certaines municipalités de banlieue,1999

Tableau 5.4 : Dépenses des principaux groupes de municipalités de la RMR de Montréal,1998

Tableau 5.5 : Taux global de taxation uniformisé des municipalités de la Rive-Nord de la région immédiate de Québec, 1999
Tableau 5.6 : Correspondance entre les objectifs et les axes d'une réforme locale
Tableau 6.1 : Transferts de responsabilités recommandés et incidences financières (Étape du rééquilibrage)
Tableau 6.2 : Incidence des transferts de responsabilités par groupe de municipalités, selon la taille de leur population (Étape du rééquilibrage)
Tableau 6.3 : Incidences financières de l'étape du rééquilibrage (mesures résultant en un réaménagement entre le gouvernement et les municipalités)
Tableau 6.4 : Incidence intermunicipale des mesures de l'étape du rééquilibrage par taille de population
Tableau 6.5 : Incidence des mesures de l'étape du rééquilibrage sur la Ville de Montréal
Tableau 7.1 : Réaménagements possibles de responsabilités en matière de services publics locaux
Tableau 7.2 : Incidence financière des réaménagements possibles de responsabilités (hypothèse maximale à rythme de croisière)
Tableau 7.3 : Transferts de responsabilités recommandés dans le cadre d'une réforme globale et incidences financières
Tableau 7.4 : Incidences financières d'une réforme globale
Annexe 7.1 : incidence financière des réaménagements possibles de responsabilités (hypothèse maximale à rythme de croisière)
Tableau 8.1 : Comparaison de la dette municipale à long terme du Québec et de différentes provinces, en cours au 31 décembre 1996
Tableau 8.2 : Évolution des écarts de rémunération entre l'administration québécoise et les municipalités,1992-1998
Tableau 8.3 : Écarts de rémunération entre l'administration québécoise et les municipalités, selon la taille des municipalités,1996

Annexe 10

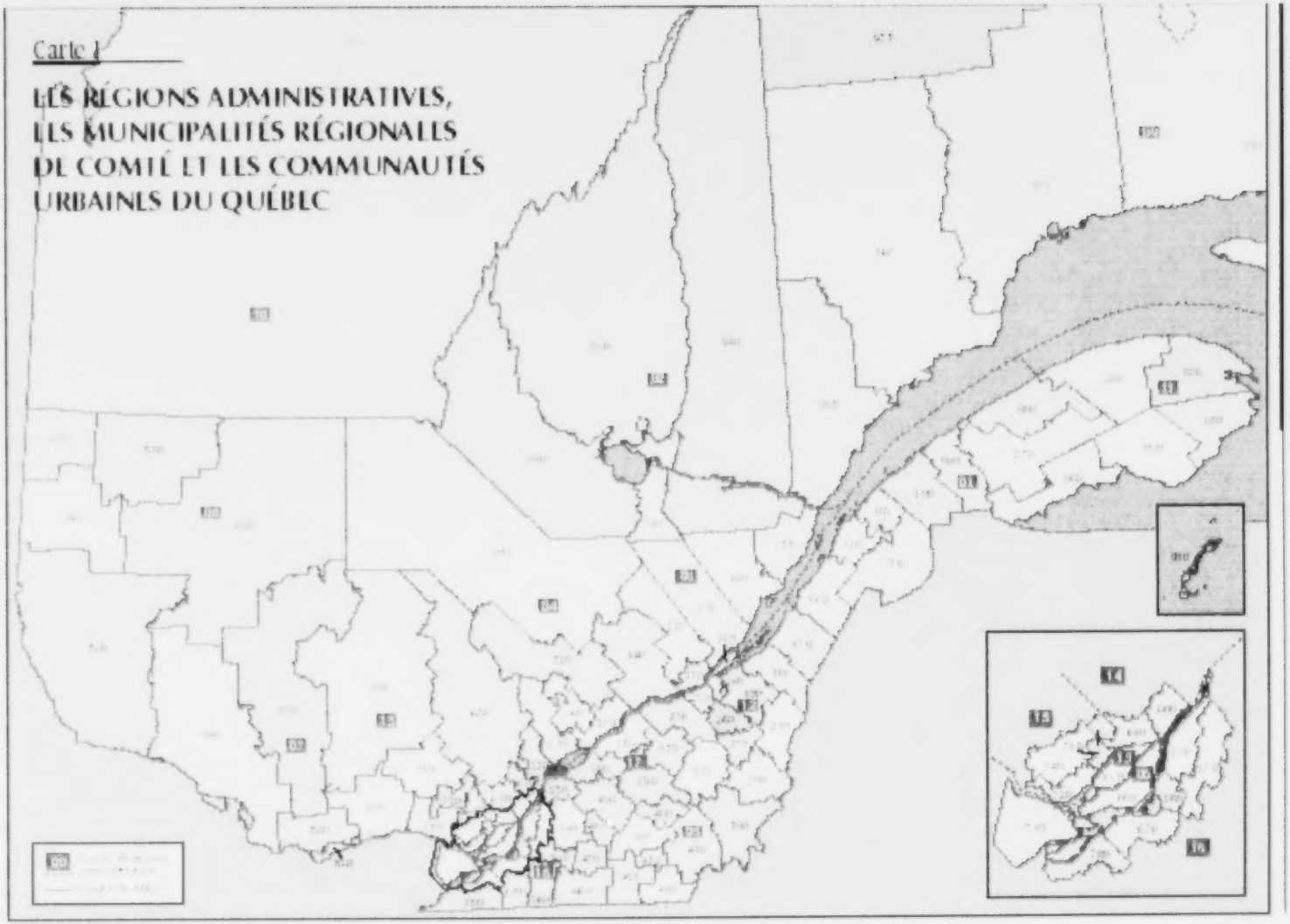
LISTE DES CARTES

Carte 1 : Les régions administratives, les municipalités régionales de comté et les communautés urbaines
Carte 2 : La RMR de Chicoutimi
Carte 3 : La RMR de Hull
Carte 4 : La RMR de Sherbrooke
Carte 5 : La RMR de Trois-Rivières
Carte 6 : La RMR de Québec
Carte 7 : Hypothèse de regroupement des municipalités pour la RMR de Québec
Carte 8 : La RMR de Montréal
Carte 9 : Hypothèse de regroupement des municipalités pour la RMR de Montréal
Carte 10 : Hypothèse de regroupement sur le territoire de la Communauté urbaine de Montréal (Variante : trois municipalités)
Carte 11 : Hypothèse de regroupement sur le territoire de la Communauté urbaine de Montréal (Variante : cinq municipalités)

SECTION DES CARTES

Carte 4

LES RÉGIONS ADMINISTRATIVES, LES MUNICIPALITÉS RÉGIONALES DE COMTÉ ET LES COMMUNAUTÉS URBAINES DU QUÉBEC



Carte 1

LES RÉGIONS ADMINISTRATIVES
LES MUNICIPALITÉS RÉGIONALES DE COMTÉ
ET LES COMMUNAUTÉS URBAINES DU QUÉBEC

Bas-Saint-Laurent (01)

070 La Matapédia
080 Matane
090 La Mitis
100 Rimouski-Neigette
110 Les Basques
120 Rivière-du-Loup
130 Témiscouata
140 Kamouraska

Saguenay–Lac-Saint-Jean (02)

910 Le Domaine-du-Roy
920 Maria-Chapdelaine
930 Lac-Saint-Jean-Est
940 Le Fjord-du-Saguenay

Québec (03)

150 Charlevoix-Est
160 Charlevoix
200 L'Île-d'Orléans
210 La Côte-de-Beaupré
220 La Jacques-Cartier
230 Communauté urbaine de Québec
340 Portneuf

Mauricie (04)

350 Mékinac
360 Le Centre-de-la-Mauricie
370 Francheville
510 Maskinongé
900 Le Haut-Saint-Maurice

Estrie (05)

300 Le Granit
400 Asbestos
410 Le Haut-Saint-François
420 Le Val-Saint-François
430 Sherbrooke
440 Coaticook
450 Memphrémagog

Montréal (06)

660 Communauté urbaine de Montréal

Outaouais (07)

800 Papineau
810 Communauté urbaine de l'Outaouais
820 Les Collines-de-l'Outaouais
830 La Vallée-de-la-Gatineau
840 Pontiac

Abitibi-Témiscamingue (08)

850 Témiscamingue
860 Rouyn-Noranda
870 Abitibi-Ouest
880 Abitibi
890 Vallée-de-l'Or

Côte-Nord (09)

950 La Haute-Côte-Nord
960 Manicouagan
971 Sept-Rivières
972 Caniapiscau
981 Minganie

Nord du Québec (10)

Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine (11)

010 Les Îles-de-la-Madeleine
020 Pabok
030 La Côte-de-Gaspé
040 Denis-Riverin
050 Bonaventure
060 Avignon

Chaudière-Appalaches (12)

170 L'Islet
180 Montmagny
190 Bellechasse
240 Desjardins
250 Les Chutes-de-la-Chaudière
260 La Nouvelle-Beauce
270 Robert-Cliche
280 Les Etchemins
290 Beauce-Sartigan
310 L'Amiante
330 Lotbinière

Laval (13)

650 Laval

Lanaudière (14)

520 D'Autray
600 L'Assomption
610 Joliette
620 Matawinie
630 Montcalm
640 Les Moulins

Laurentides (15)

720 Deux-Montagnes
730 Thérèse-De Blainville
740 Mirabel
750 La Rivière-du-Nord
760 Argenteuil
770 Les Pays-d'en-Haut
780 Les Laurentides
790 Antoine-Labelle

Montérégie (16)

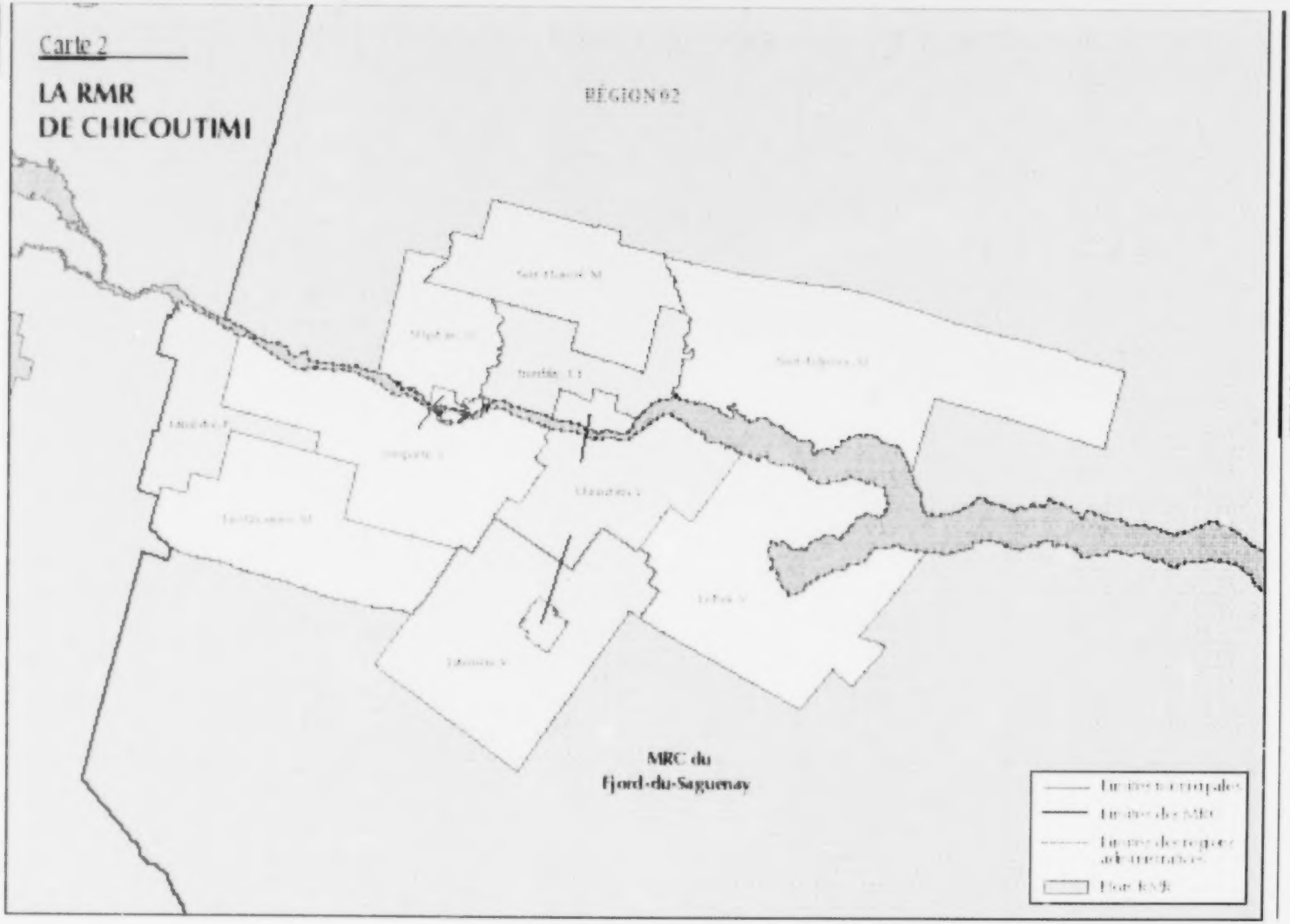
460 Brome-Missisquoi
470 La Haute-Yamaska
480 Acton
530 Le Bas-Richelieu
540 Les Maskoutains
550 Rouville
560 Le Haut-Richelieu
570 La Vallée-du-Richelieu
580 Champlain
590 Lajemmerais
670 Roussillon
680 Les Jardins-de-Napierville
690 Le Haut-Saint-Laurent
700 Beauharnois-Salaberry
710 Vaudreuil-Soulanges

Le Centre-du-Québec (17)

320 L'Érable
380 Bécancour
390 Arthabaska
490 Drummond
500 Nicolet-Yamaska

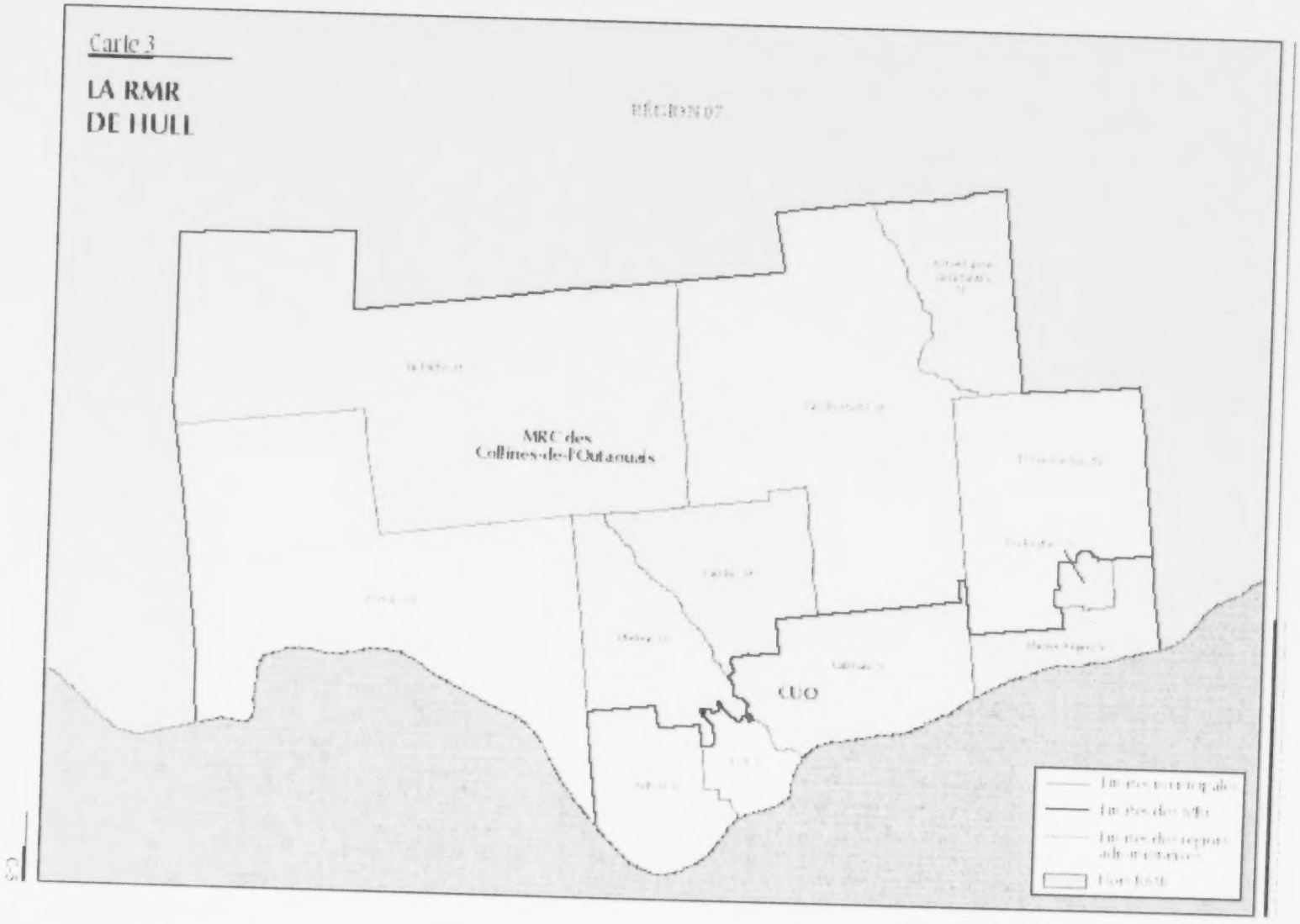
Carte 2

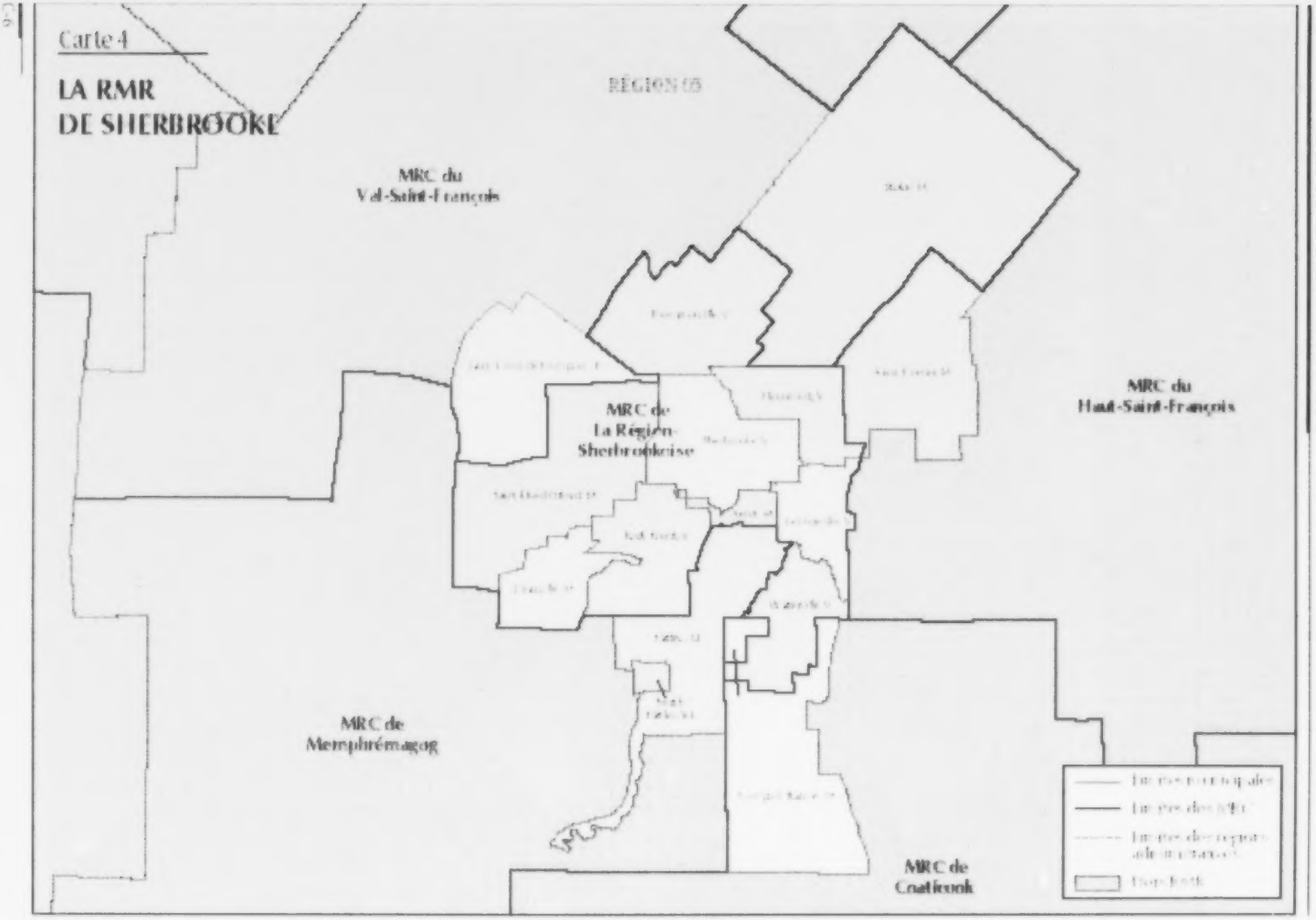
LA RMR DE CHICOUTIMI

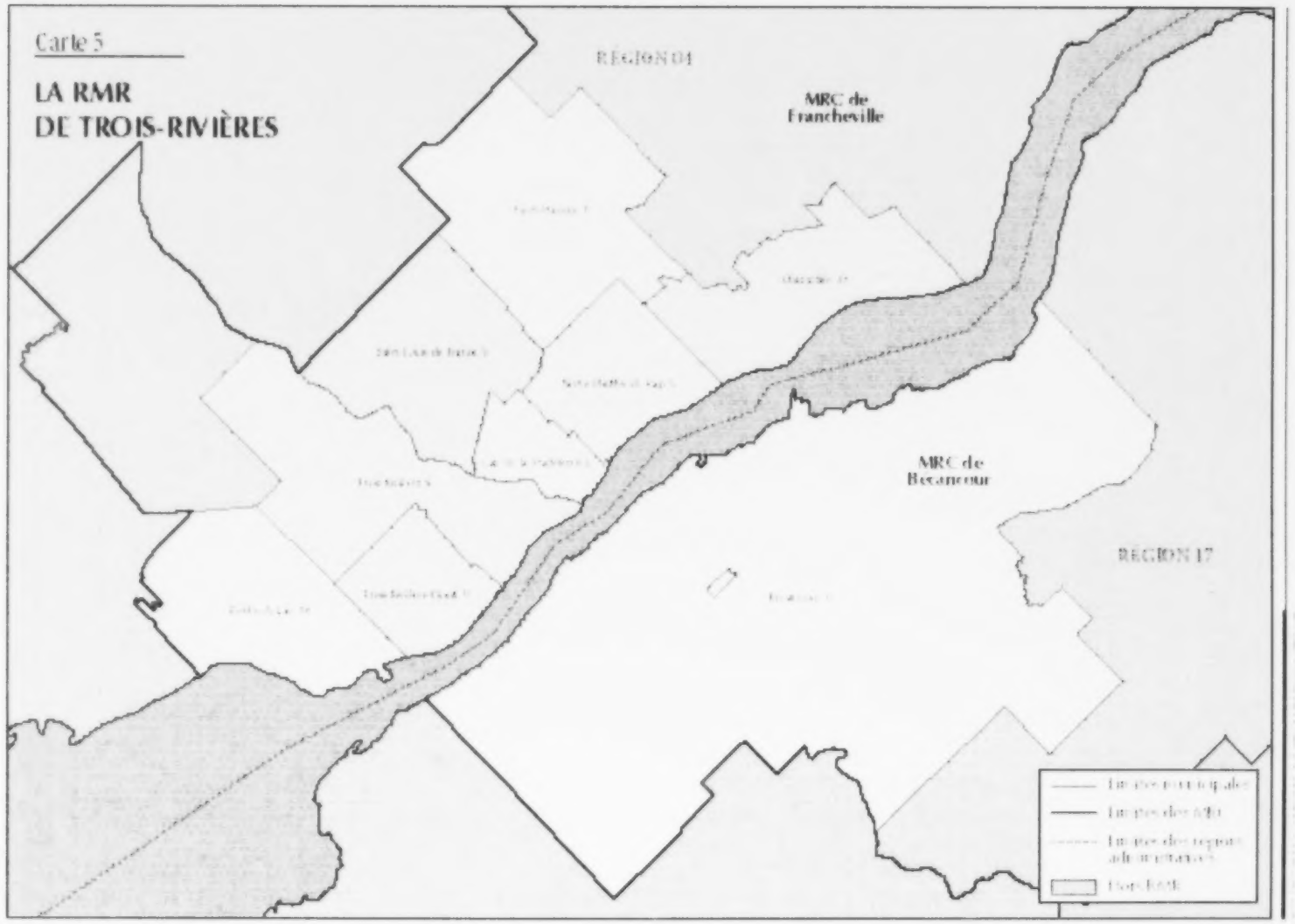


Carte 3

LA RMR DE HULL

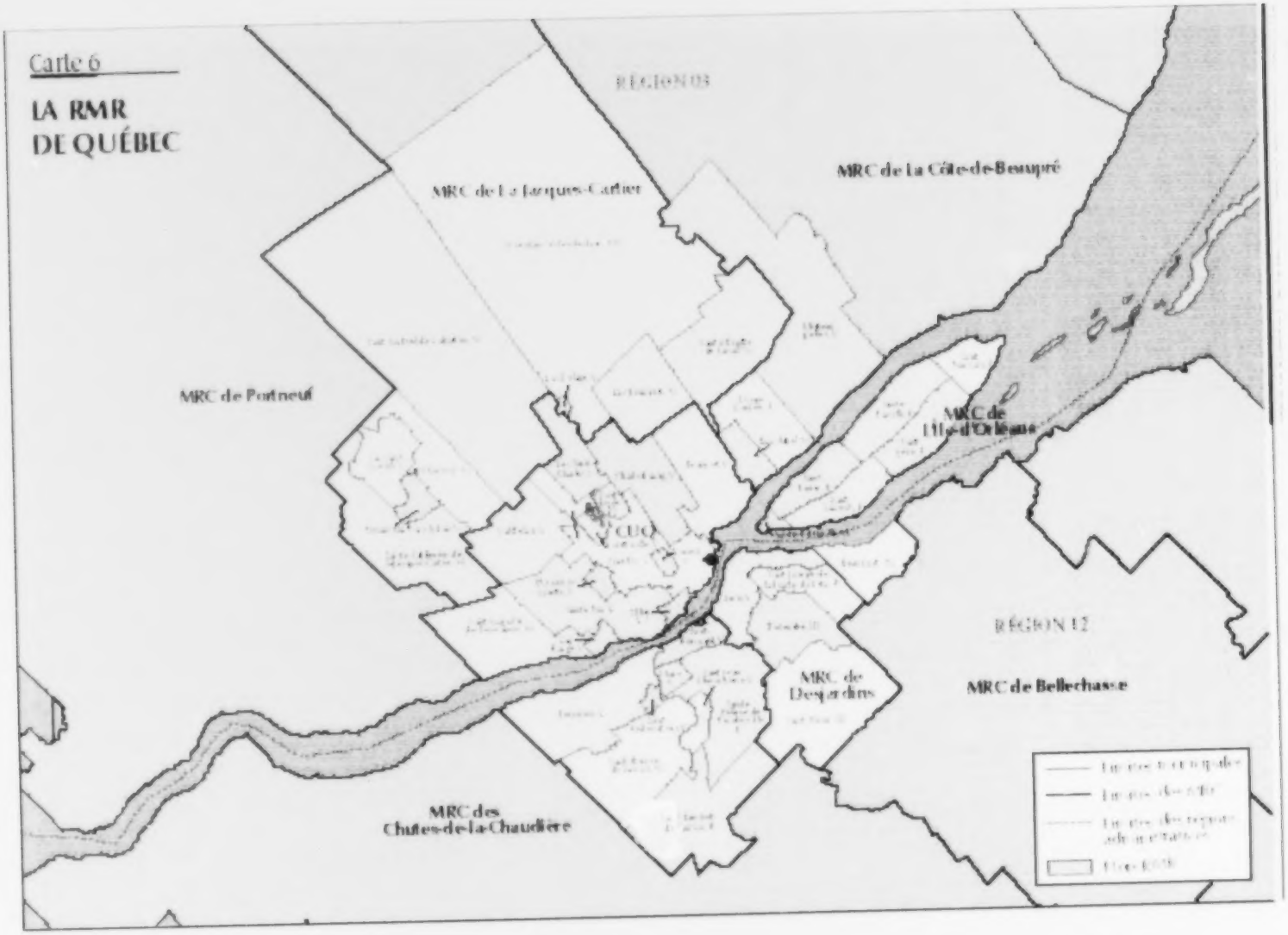



Carte 4
LA RMR
DE SHERBROOKE
RÉGION 05
MRC du
Val-Saint-François
MRC de
La Région-
Sherbrookoise
MRC du
Haut-Saint-François
MRC de
Memphrémagog
MRC de
Coaticook


Carte 5
LA RMR
DE TROIS-RIVIÈRES
RÉGION 04
MRC de
Francheville
MRC de
Bécancour
RÉGION 17

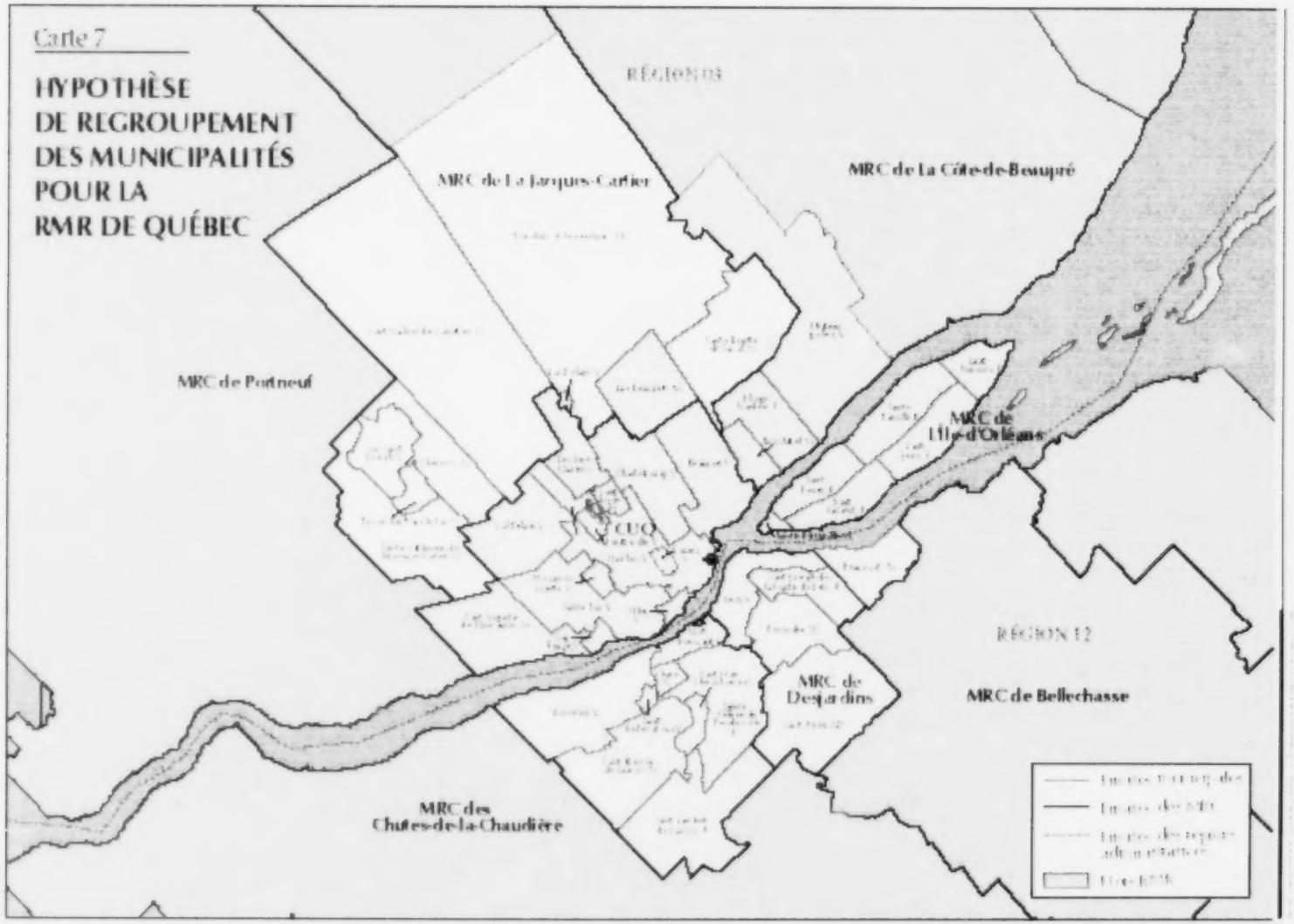
Carte 6

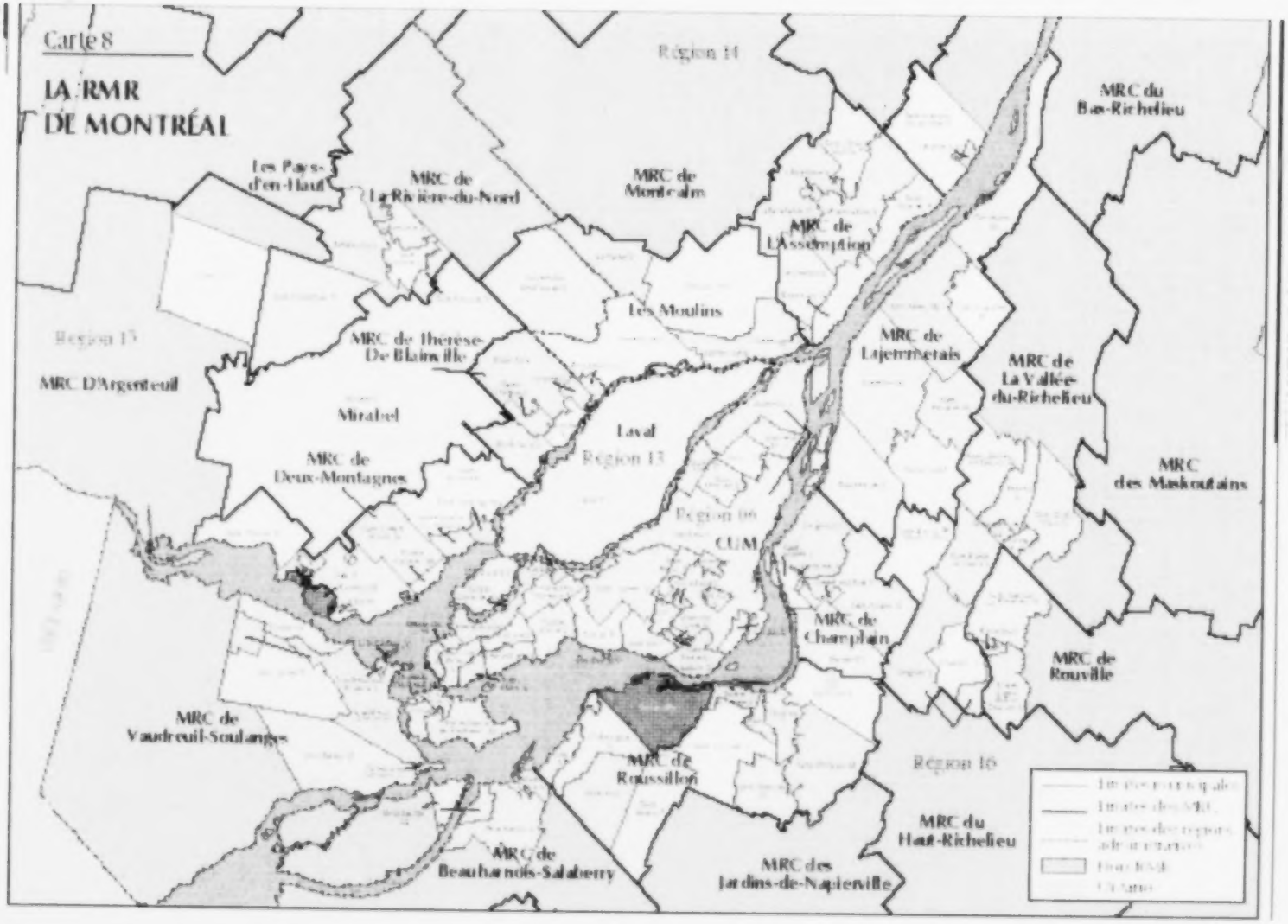
LA RMR DE QUÉBEC

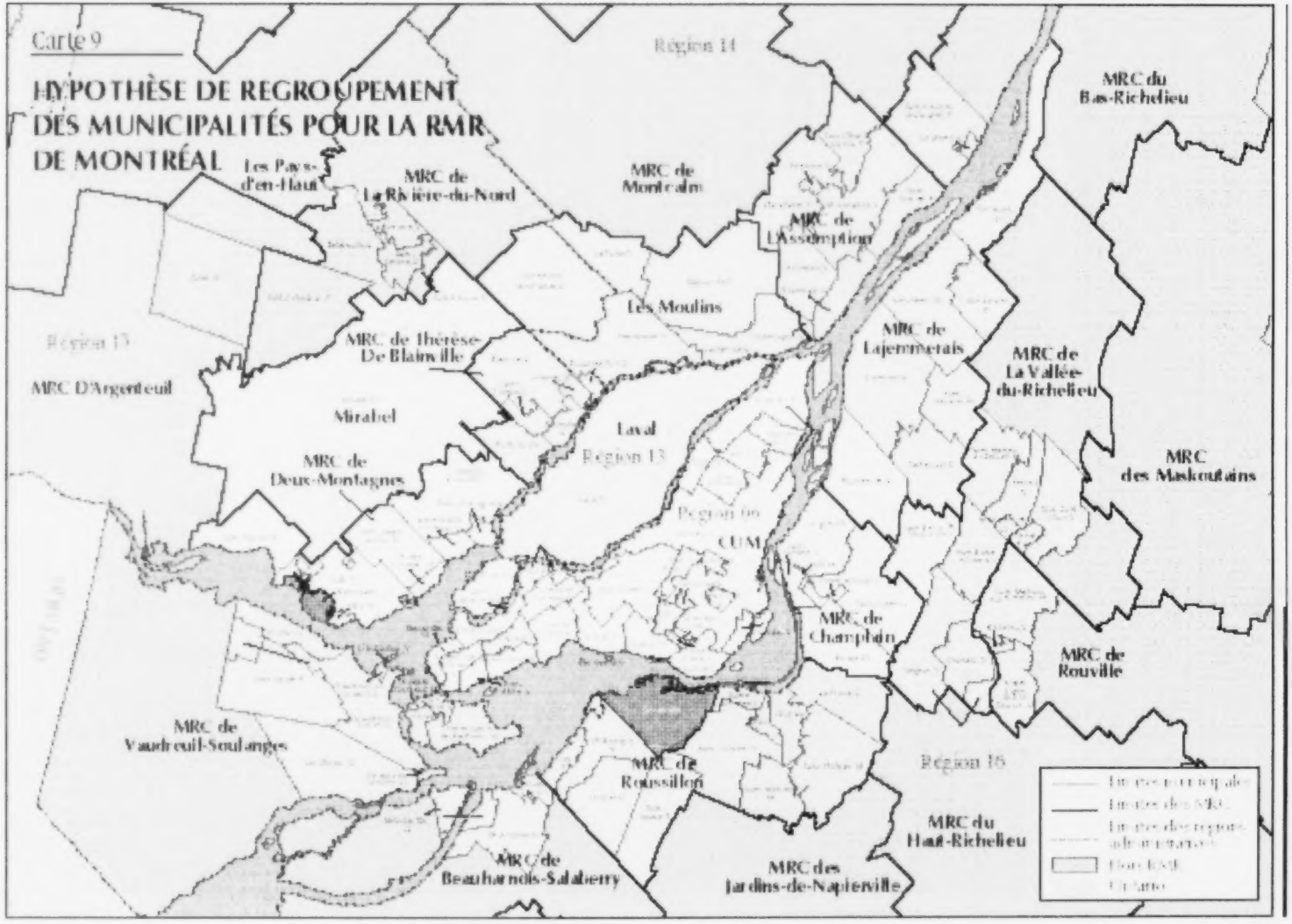


Carte 7

HYPOTHÈSE DE REGROUPEMENT DES MUNICIPALITÉS POUR LA RMR DE QUÉBEC




Carte 8
LA RMR
DE MONTRÉAL
Région 14
MRC du
Bas-Richelieu
Les Pays-
d'en-Haut
MRC de
La Rivière-du-Nord
MRC de
Montcalm
MRC de
L'Assomption
Les Moulins
Région 15
MRC de Thérèse-
De Blainville
MRC de
Lajemmerais
MRC de
La Vallée-
du-Richelieu
MRC D'Argenteuil
Mirabel
Laval
Région 13
MRC de
Deux-Montagnes
MRC
des Maskoutains
Région 06
CUM
MRC de
Champlain
MRC de
Roussillon
MRC de
Vaudreuil-Soulanges
MRC de
Beauharnois-Salaberry
Région 16
MRC du
Haut-Richelieu
MRC des
Jardins-de-Napierville


Carte 9
HYPOTHÈSE DE REGROUPEMENT DES MUNICIPALITÉS POUR LA RMR DE MONTRÉAL
Région 11
MRC du Bas-Richelieu
Les Pays-d'en-Haut
MRC de La Rivière-du-Nord
MRC de Montcalm
MRC de L'Assomption
Les Moulins
Région 15
MRC de Thérèse-De Blainville
MRC de Lajemmerais
MRC de La Vallée-du-Richelieu
MRC D'Argenteuil
Mirabel
Laval
Région 13
MRC des Maskoutains
MRC de Deux-Montagnes
Région 06
CUM
MRC de Champlain
MRC de Rouville
MRC de Vaudreuil-Soulanges
MRC de Roussillon
Région 16
MRC du Haut-Richelieu
MRC de Beauharnois-Salaberry
MRC des Jardins-de-Napierville

Carte 10

HYPOTHÈSE DE REGROUPEMENT SUR LE TERRITOIRE DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE MONTRÉAL
(Variante : trois municipalités)

Carte 10

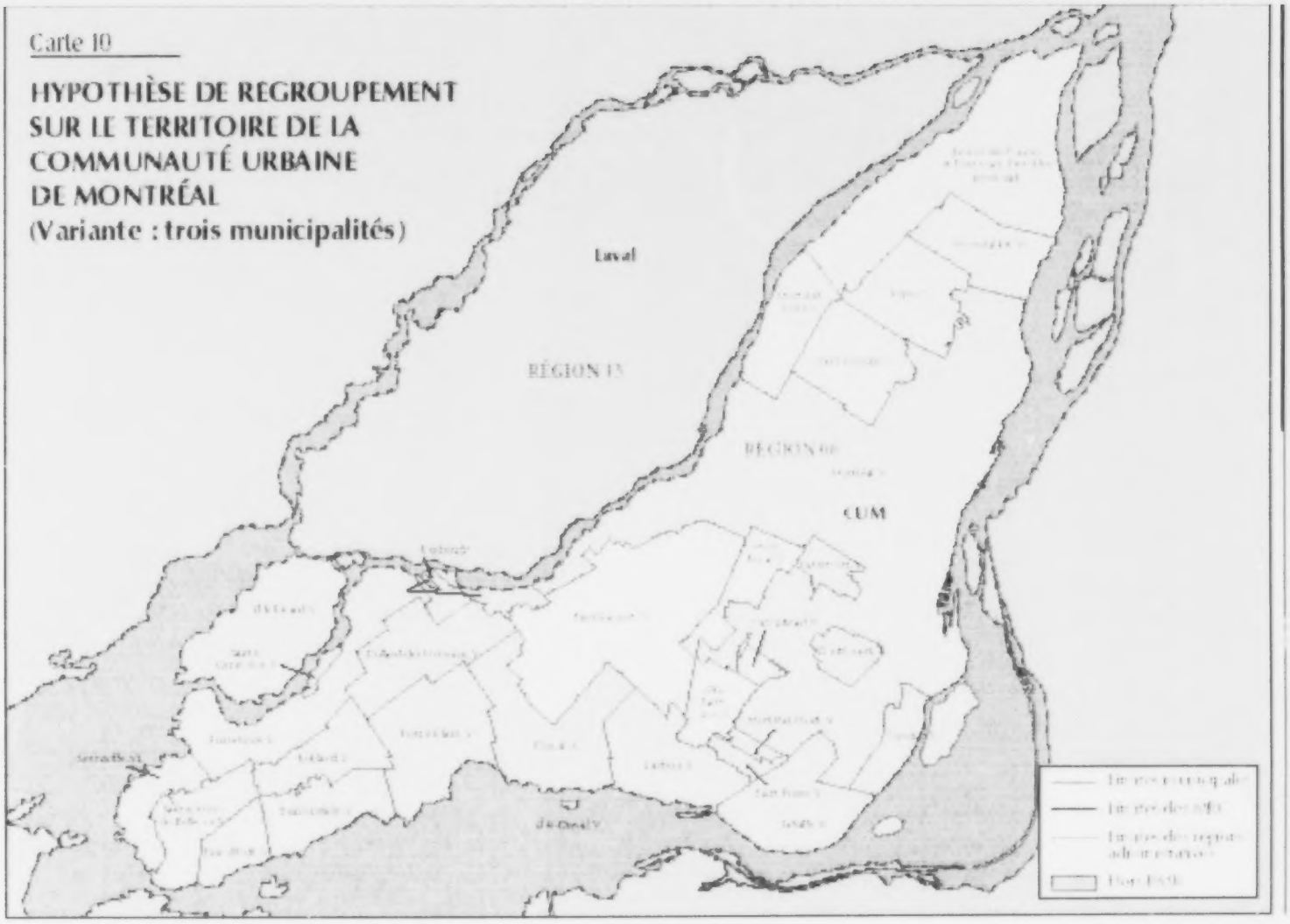
HYPOTHÈSE DE REGROUPEMENT DES MUNICIPALITÉS DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE MONTRÉAL (Variante : trois municipalités) - Données de 1998

Municipalités	Population (N)	Potentiel fiscal *per capita* ($)
ÎLE DE MONTRÉAL-EST		
Rivière-des-Prairies et Pointe-aux-Trembles (Montréal)	99 596	47 190
Montréal-Nord	86 641	33 656
Saint-Léonard	74 083	53 652
Anjou	37 700	76 682
Montréal-Est	3 815	306 409
TOTAL	**301 885**	**51 842**
ÎLE DE MONTRÉAL-CENTRE		
Montréal (sans RdP et PaT)	916 780	68 159
LaSalle	74 777	48 049
Verdun	62 112	42 149
Lachine	35 729	242 245
Côte-Saint-Luc	30 890	61 072
Outremont	23 237	77 463
Westmount	20 506	142 710
Mont-Royal	18 450	142 718
Hampstead	7 333	79 903
Montréal-Ouest	5 248	65 815
Saint-Pierre	5 035	38 787
TOTAL	**1 200 097**	**71 776**

Municipalités	Population (N)	Potentiel fiscal *per capita* ($)
ÎLE DE MONTRÉAL-OUEST		
Saint-Laurent	73 358	117 985
Pierrefonds	49 377	39 399
Dollard-des-Ormeaux	47 538	44 051
Pointe-Claire	28 014	119 628
Beaconsfield	19 873	60 494
Kirkland	17 725	74 719
Dorval	17 477	170 875
Île-Bizard	11 499	61 040
Roxboro	5 957	38 372
Sainte-Anne-de-Bellevue	4 083	100 261
Baie-d'Urfé	3 901	128 760
Sainte-Geneviève	3 242	32 198
Senneville	973	199 248
Île-Dorval	3	1 149 267
TOTAL	**282 930**	**83 776**
GRAND TOTAL	**1 784 912**	**70 307**

Carte 10

HYPOTHÈSE DE REGROUPEMENT SUR LE TERRITOIRE DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE MONTRÉAL
(Variante : trois municipalités)



Carte 11

HYPOTHÈSE DE REGROUPEMENT DES MUNICIPALITÉS DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE MONTRÉAL (**Variante : cinq municipalités**) - **Données de 1998**

Municipalités	Population (N)	Potentiel fiscal *per capita* ($)
ÎLE DE MONTRÉAL – EST		
Rivière-des-Prairies		
Pointe-aux-Trembles (Montréal)	99 596	47 190
Montréal-Nord	86 641	33 656
Saint-Léonard	74 083	53 652
Anjou	37 700	76 682
Montréal-Est	3 815	306 409
TOTAL	**301 885**	**51 842**
ÎLE DE MONTRÉAL – CENTRE		
Montréal (sans RdP et PaT)	916 780	66 428
Outremont	23 237	77 463
Westmount	20 506	142 710
Montréal-Ouest	5 248	65 815
TOTAL	**965 771**	**68 309**
ÎLE DE MONTRÉAL – SUD – OUEST		
LaSalle	74 777	48 049
Verdun	62 112	42 149
Lachine	35 729	242 245
Saint-Pierre	5 035	38 787
TOTAL	**177 653**	**84 780**

Municipalités	Population (N)	Potentiel fiscal *per capita* ($)
ÎLE DE MONTRÉAL - CENTRE-OUEST		
Saint-Laurent	73 358	117 985
Côte-Saint-Luc	30 890	61 072
Mont-Royal	18 450	142 718
Hampstead	7 333	79 903
TOTAL	**130 031**	**105 827**
ÎLE DE MONTRÉAL – OUEST		
Pierrefonds	49 377	39 399
Dollard-des-Ormeaux	47 538	44 051
Pointe-Claire	28 014	119 628
Beaconsfield	19 873	60 494
Kirkland	17 725	74 719
Dorval	17 477	170 875
Île-Bizard	11 499	61 040
Roxboro	5 957	38 372
Sainte-Anne-de-Bellevue	4 083	100 261
Baie-d'Urfé	3 901	128 760
Sainte-Geneviève	3 242	32 198
Senneville	973	199 248
Île-Dorval	3	1 149 267
TOTAL	**209 662**	**71 770**